ALIMENTAÇÃO EM JOGO

o lobby na regulação da publicidade no Brasil

Marcello Fragano Baird

Editora UFABC

Alimentação em Jogo
O lobby na regulação da publicidade no Brasil

Marcello Fragano Baird

Alimentação em Jogo
O lobby na regulação da publicidade no Brasil

Marcello Fragano Baird

Santo André
2021

Ao *Nonno* (*in memoriam*)

Agradecimentos

Este livro é fruto de minha dissertação de mestrado, defendida em 2012 no Departamento de Ciência Política da USP. É muito gratificante notar que, passados quase dez anos, temas como lobby e alimentação saudável têm gerado maior interesse, a ponto de ser possível publicar aquela pesquisa como livro, visando dialogar com um público mais amplo. Do ponto de vista pessoal, dá ainda mais satisfação poder lançar um livro que integra assuntos que são objeto de minhas pesquisas e foco de minha atuação profissional e militância política.

Inúmeras pessoas me ensinaram e trocaram ideias sobre esses assuntos tão fascinantes. Outras tantas me apoiaram, de várias formas, na pesquisa e na empreitada de produzir um livro. Aqui vai meu singelo reconhecimento a parte dessas pessoas tão relevantes em minha trajetória.

Num momento de desvalorização e desmonte da ciência e da educação nacionais, devo meu agradecimento primeiro à CAPES e à USP, instituições públicas de excelência que financiaram a pesquisa e meus estudos. Estendo meu agradecimento também à Editora UFABC.

Também tive "financiamento indireto" para a pesquisa em Brasília e no Rio de Janeiro com a hospitalidade da Suelma Rosa e do grande amigo Arthur van der Molen. Meus agradecimentos também à amiga das antigas, Gabriela Sievers, que topou fazer transcrições "com preço abaixo do mercado".

Conheci, nas entrevistas, brasileiras e brasileiros muito dedicados à saúde pública e às suas atividades profissionais. Aprendi imensamente sobre o grave problema das doenças crônicas não transmissíveis, sobre lobby e sobre política. A vocês, meu muito obrigado por compartilharem comigo tão solicitamente suas ideias e experiências.

Aos professores e colegas acadêmicos com quem venho tendo ricas trocas ao longo do tempo. Ao Wagner Mancuso, que me orientou nessa primeira incursão nos estudos de lobby, ao Eduardo Marques, que me ajudou já nessa pesquisa e foi meu orientador no doutorado, ao Fernando Abrucio, sempre próximo desde os tempos da gradua-

ção. Ao Manoel Santos, que lidera no país as pesquisas sobre lobby e é sempre generoso nas parcerias. À Andréa Gozetto, pioneira nos estudos na área, abrindo portas para os que vieram depois. Ao Fernando Limongi, referência maior na ciência política, que me incentivou a continuar pesquisando lobby. Ao Rogério Arantes, que já me acompanha há bastante tempo e sugere os melhores títulos para os livros. Ao Carlos Monteiro, um dos pesquisadores mais influentes em nutrição e saúde pública de nosso tempo, e cujo caminho, de uma forma ou de outra, vem cruzando o meu.

Aos amigos e familiares, pois conferem sentido e graça a tudo, inclusive à escrita de um livro, num mundo sem lá muito sentido. Ao grande amigo Serginho Semerdjian, com quem falo sobre tudo que importa nessa vida. Ao João Paulo Paixão, por esse caminhar ao lado na vida, um abraço mavioso. Parafraseando Machado de Assis: Rubião, espero que este livro esteja em termos explicados, simples! À Andréa Xavier, que colore a vida de todos com seu gostoso sotaque pernambucano. Ao Bruno Langeani, com quem compartilho tanto, inclusive as agruras de publicar um livro.

Às bonitas amizades que carrego desde os tempos da PUC, especialmente Luccas Bucione, Tati Oliveira e Fernanda Mazzetto. E às que floresceram depois, né, Zeza (Taís Borges)? Aos amigos da USP: Rodrigo Brandão, Tiago Birkholz, Marina Biancalana e Ivan Fernandes. Aos bons amigos da Secretaria de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo, cada um num canto, mas todos juntos – menção especial ao Luiz Toledo, amigo querido que carrega o talento de agregar todos ao seu redor.

Aos caríssimos amigos dos tempos de militância por uma segurança pública com face mais humana no Instituto Sou da Paz. Às tantas e tão queridas amizades construídas nesse lugar acolhedor que é a ACT Promoção da Saúde. Foi esta pesquisa, aliás, que me colocou em contato, inicialmente, com a Paula Johns, a Dani Guedes e a Adriana Carvalho, que se tornaram parceiras e amigas, e, logo, com a organização como um todo. Nessa jornada, diversos parceiros de causa têm se agregado ao círculo de amigos, como o Renato Barreto. Ao João Peres e ao Moriti Neto, d' O joio e o Trigo, pelos bons papos e boas parcerias. Ao José Gomes Temporão, que foi um grande ministro da Saúde e hoje segue nos inspirando e dando enorme contribuição ao país.

À minha grande amiga Janaína Homerin. Aos amigos do tênis e de muito mais: José Nader, Guilherme Maia e Agnes Sapiras. Ao Felipe Fachini, amigo novo e que me ajuda a arranhar no violão uns acordes do Lucio Dalla. À Priscila Oliveira, que vi nascer e, hoje, orgulhoso, espero sua formatura na universidade – possivelmente a primeira na família.

Estendo minha gratidão à família, que sempre me apoia, no pensamento positivo ou na palavra doce de incentivo. À minha inspiradora tia Uia (Ana Júlia Colameo), que tem uma vida dedicada à saúde e cujas portas em Paraty estão sempre abertas. À *nonna* Maria Fragano, por vibrar junto nas conquistas. Ao *nonno* Adone Fragano, a quem dedico este livro *in memoriam*. Você esteve na defesa da dissertação e agora estará para sempre aqui. Ao meu irmão Julio Cruz Neto, por tantas estradas trilhadas juntos. Agora tem o Benício e o Matias para nos acompanharem.

Como sempre, meu agradecimento maior aos meus pais, Marina Baird e Mauro Baird, que estiveram ao meu lado em todos os momentos. E continuam. Tomem este livro como uma homenagem! Amo vocês.

Nós vos pedimos com insistência:
Nunca digam - Isso é natural!
Diante dos acontecimentos de cada dia,
Numa época onde reina a confusão
e corre o sangue,
Em que o arbitrário tem força de lei,
Em que a humanidade se desumaniza
Não digam nunca: Isso é natural
A fim de que nada passe por imutável.

Bertolt Brecht, 1929/1930

- Quem estará nas trincheiras ao teu lado?
- E isso importa?
- Mais do que a própria guerra.

Ernest Hemingway, s. d.

Cansado e aborrecido, entendi que não podia achar a felicidade em parte nenhuma... No fim de dez minutos, vi passar um homem bem trajado, fitando a miúdo os pés... Evidentemente era feliz; e, talvez, não tivesse almoçado; talvez mesmo não levasse um vintém no bolso. Mas ia feliz, e contemplava as botas.

A felicidade será um par de botas? Esse homem, tão esbofeteado pela vida, achou finalmente um riso da fortuna. Nada vale nada. Nenhuma preocupação deste século, nenhum problema social ou moral, nem as alegrias da geração que começa, nem as tristezas da que termina, miséria ou guerra de classes, crises da arte e da política, nada vale, para ele, um par de botas. Ele fita-as, ele respira-as, ele reluz com elas, ele calca com elas o chão de um globo que lhe pertence. Daí o orgulho das atitudes, a rigidez dos passos, e um certo ar de tranquilidade olímpica... Sim, a felicidade é um par de botas.

Machado de Assis, 1882

A vida é a arte do encontro
Embora haja tanto desencontro pela vida.

Vinicius de Moraes, 1967

Sumário

Prefácio

A primeira vez que ouvi o termo lobby em sua acepção política foi durante a palestra "Lobby e o Interesse Público", que Luigi Graziano proferiu na ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) em 1998. Eu estava terminando de escrever minha dissertação de mestrado "Participação Popular e clientelismo em São Carlos" e estava extremamente intrigada por uma das descobertas de meu trabalho. Eu havia observado que os atores sociais acessavam os tomadores de decisão de formas diferentes. Enquanto parcela da sociedade civil levava suas demandas indiretamente, através de vereadores, normalmente aliados ao Poder Executivo, para que eles pressionassem o prefeito com o intuito de ver seus pleitos atendidos, outra o fazia diretamente, mobilizando os cidadãos a participarem através de abaixo-assinados e/ou manifestações públicas para exigir o atendimento de suas demandas. Os empresários, por sua vez, acessavam o governo local diretamente, através da Associação Comercial e Industrial de São Carlos (ACISC), tendo o seu presidente como representante de seus interesses. O que me intrigava era não ter encontrado na literatura brasileira sobre participação política nenhuma análise razoável sobre esse fenômeno.

Devido a esse fato, a palestra de Luigi Graziano foi tão impactante. Ele ressaltou que os acadêmicos europeus estavam iniciando suas investigações para compreender a fundo as estratégias e táticas dos grupos de interesse que haviam se instalado em Bruxelas, com o objetivo de influenciar o ciclo de políticas públicas no Parlamento Europeu. Em sua fala, esse procedimento era descrito como inerente a sistemas políticos democráticos e, portanto, legítimo.

Nesse momento de nossa história, já convivíamos com a democracia há mais de uma década, mas mesmo assim, durante a graduação e o mestrado, eu, uma estudante de Ciências Sociais, jamais havia estudado os termos grupos de interesse, lobby e *advocacy*. Aliás, esses termos sequer estavam contidos nos livros introdutórios de Ciência Política. Era como se os interesses não integrassem o jogo político.

Fui em busca de aprofundar-me no tema para compreender melhor a questão envolvendo o acesso aos tomadores de decisão. Encontrei pouquíssima literatura especializada em português, o que me estimulou a desenvolver um projeto de pesquisa de doutorado.

Desde o início dos anos 2000 tenho estudado a atuação dos grupos de interesse no Brasil. Publiquei livros e artigos sobre o assunto, formatei metodologias para a elaboração de planos de ação e sou lobista voluntária defendendo maior transparência e *accountability* para o processo decisório. Como consultora, ajudei vários grupos de interesse empresarial e de interesse público a se organizarem internamente para planejar e implementar campanhas de lobby e *advocacy* de alto impacto.

Conto essa história, pois ela dá a dimensão da importância do trabalho de Marcello. Diferentemente do que ocorre na academia norte-americana, na qual se percebeu em meados da segunda metade do século XX que os grupos de interesse são elementos centrais da representação política e da mobilização social, constituindo-se em agentes essenciais para fomentar a emergência de temas relevantes na agenda pública, no Brasil, a literatura ainda é escassa e composta majoritariamente por estudos de caso que enfocam, sobretudo, o Congresso Nacional.

De meu ponto de vista, há dois grandes diferenciais na obra de Marcello. O primeiro deles diz respeito a sua qualidade analítica. O escopo da análise vai além do Congresso Nacional e revela a ação dos grupos de interesse em outras instâncias do Poder Executivo, tais como a Anvisa e a AGU (Advocacia-Geral da União), enfocando também o Poder Judiciário. Nesse caminho, o autor revela as diferentes estratégias de ação utilizadas pelos grupos de interesse empresariais e de interesse público, ressaltando que elas são um reflexo dos distintos recursos e acesso desigual aos principais canais de poder político. Os grupos de interesse empresariais, poderosos economicamente, foram capazes de acionar instâncias do Poder Executivo e do Poder Judiciário de maneira pouco isonômica. A análise de suas estratégicas mostrou como eles transformaram a AGU, um órgão encarregado de representar a União judicial e extrajudicialmente e pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, em um importante aliado estratégico.

O segundo diferencial diz respeito a sua utilidade prática. É uma grande alegria ter a honra de prefaciar uma obra teoricamente orientada, que apresenta uma análise rigorosa, extremamente rica e que re-

constitui de maneira louvável a atuação dos atores sociais ao longo do processo decisório em questão. Tenho utilizado o trabalho de Marcello em minhas aulas no MBA em Relações Governamentais da Fundação Getúlio Vargas desde 2015, pois ele ilustra a abrangência, a sofisticação e a complexidade do lobby, que se traduz na diversidade de estratégias e táticas à disposição dos grupos de interesse e na criatividade necessária para alcançar o objetivo traçado.

Os especialistas se beneficiam com esse trabalho, da mesma forma que o fazem os cidadãos. Afinal, é impossível entender como a política brasileira funciona, de verdade, sem compreender o papel que os grupos de interesse desempenham nela.

É nesse sentido que creio estar Marcello deixando uma grande contribuição para a consolidação de nossa democracia, quando traz a público os interesses em jogo nesse processo decisório específico. Muito interessante notar que pouco tempo depois da defesa da dissertação de mestrado que deu origem a essa obra, a Polícia Federal tenha deflagrado a Operação Porto Seguro, que investigava um sistema de tráfico de influência para produção de pareceres em diversos órgãos públicos, incluindo a Advocacia-Geral da União.

Por isso, também é uma inspiração para que a sociedade civil passe a exigir do poder público maior transparência e *accountability* do processo decisório. Até quando os cidadãos e as organizações da sociedade civil vão abrir mão de participar de forma intensa e decisiva, assim como o fazem os grupos de interesse empresariais? Sem a necessária transparência, a sociedade civil só será capaz de compreender plenamente como se desenrola o processo decisório a partir de trabalhos como o de Marcello. Pode ser tarde demais para garantir que os interesses relevantes e legítimos de todos os atores sociais impactados pela decisão governamental sejam levados em consideração.

Andréa Gozetto
Cientista política
Coordenadora acadêmica executiva do “MBA em Economia e Gestão: Relações Governamentais” da Fundação Getúlio Vargas

Introdução

As doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como diabetes, doenças cardiovasculares, doenças respiratórias crônicas, transtornos mentais e câncer, tornaram-se a principal causa de mortalidade no mundo e, portanto, o mais relevante e premente problema de saúde pública do século XXI. Em 2019, as doenças crônicas não transmissíveis foram responsáveis pela morte de 41 milhões de pessoas, o que equivale a 74% de todas as mortes no mundo – 15 milhões delas prematuramente. Se antes as doenças infecciosas eram a maior preocupação na saúde global, agora o cenário mudou. Claro que a pandemia do coronavírus trouxe para primeiro plano uma doença infecciosa. E novas epidemias de vírus poderão surgir no futuro, alterando esse cenário. Mas, mesmo nesse contexto, as DCNT têm papel central, uma vez que elas contribuem para o agravamento de doenças infecciosas – dados do Ministério da Saúde revelaram que 70% dos óbitos por Covid-19 em 2020 eram de pessoas com alguma doença crônica prévia ou algum fator de risco associado (Brasil, 2020a). Assim, as doenças crônicas, apesar de mais silenciosas e menos evidentes no debate público, deverão continuar a ser o maior desafio mundial na área de saúde.

As DCNT estão relacionadas a fatores de risco, como sedentarismo, uso nocivo de álcool, tabagismo, alimentação inadequada e não saudável e poluição do ar. Lidar com essas doenças significa pensar em novas abordagens, incluindo políticas regulatórias relacionadas à restrição de publicidade, de acesso e a medidas fiscais, como o aumento de impostos. O caso do tabaco é bastante emblemático, pois combinou a proibição do fumo em lugares fechados, a forte restrição à publicidade e a imposição de preços mínimos, bem como aumentos recorrentes de preços. Disso resultou uma exitosa política de saúde que colocou o Brasil como referência global no controle do tabagismo, alcançando resultados notáveis no tocante à redução da prevalência de fumantes, conforme reconhece a própria Organização Mundial da Saúde (OMS).

Se, por um lado, o controle do tabagismo está mais consolidado tanto na implementação de políticas públicas como na conscientização da população, não se pode dizer o mesmo em relação aos outros fato-

res de risco, especialmente a alimentação. O tema é mais recente e há ainda bastante debate científico a respeito de dados e acaloradas discussões políticas sobre as melhores formas de lidar com o problema. Mas não há dúvidas quanto à gravidade da questão - alguns estudos apontam que a má alimentação já é responsável por mais mortes do que o cigarro (GBD 2017 Diet Collaborators, 2019).

Nesse cenário, tanto a OMS quanto os governos nacionais têm o desafio de apresentar respostas contundentes ao problema das DCNT e, particularmente, da obesidade, que vem apresentando crescimento vertiginoso. Embora a discussão estivesse muito menos desenvolvida nos primeiros anos do século XX do que está hoje, as primeiras medidas governamentais começaram a aparecer. Dentre essas ações, houve a iniciativa da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que propôs, ainda em 2006, a regulação da publicidade de bebidas com baixo teor nutricional e de alimentos considerados potencialmente nocivos à saúde, por conterem quantidades elevadas de açúcar, gordura saturada, gordura trans e sódio.

Como seria de se esperar, poderosos interesses econômicos, ligados tanto às grandes empresas globais de alimentos como ao conglomerado de comunicação, incluindo os setores de publicidade e mídia, mobilizaram-se para pressionar a Anvisa e outras arenas políticas a frear a regulação posta em marcha. No entanto, esses interesses do setor regulado, como são chamados os grupos de interesse empresariais atuantes em determinada área de política regulatória, não agiram desimpedidamente, pois havia, do outro lado, grupos sociais que apoiavam e lutavam por medidas como esta desencadeada pela agência.

Este livro narra como foi esse jogo político, analisando o lobby em torno da regulação da publicidade de alimentos não saudáveis da Anvisa e percorrendo diversos momentos e arenas do processo decisório desde 2005, quando a agência iniciou a discussão sobre o tema, até 2011, ano seguinte à publicação da norma pela Anvisa.

Ao analisar esse processo político, descrevo as ações tanto dos grupos de interesses empresariais, contrários à norma proposta pela Anvisa, como dos grupos de interesse público, favoráveis à proposta da agência, de modo a comparar suas estratégicas e identificar a assimetria de poder entre esses grupos. Ao mesmo tempo, pude avaliar se o lobby do empresariado foi eficaz no sentido de debelar a regulação proposta pela Anvisa.

A despeito do sentido negativo emprestado à palavra, entendo como lobby qualquer ação política legítima de defesa de interesses para influenciar decisões governamentais. De maneira mais específica, lobby refere-se ao contato mais direto com atores estatais para municiá-los de informações e convencê-los a respeito de determinadas matérias. Nesse sentido, tanto os grupos empresariais como aqueles da sociedade civil fazem lobby para defender os interesses que julgam corretos. Quaisquer ações para influenciar o governo que extrapolem as normas legais caracterizam corrupção e estão fora do escopo deste livro.

Há uma disputa de narrativas hoje na sociedade em torno da palavra lobby e do termo *advocacy*. De maneira geral, as organizações não governamentais (ONGs), para se distanciar do termo lobby, que ficou associado a práticas corruptas, e da atividade empresarial, ligada a interesses comerciais, adotaram o termo *advocacy* para denominar suas ações de promoção de causas e políticas públicas em prol do interesse público. Os termos, porém, não guardam o mesmo significado. De acordo com Brelàz (2007), *advocacy* remete à defesa e promoção de uma causa por todos os meios, como campanhas midiáticas, mobilização social e também lobby, uma ação direta junto a atores estatais. O lobby seria, assim, uma parte de *advocacy*, justamente a que se refere a esse contato direto com os decisores públicos.

A meu ver, a distinção realmente importante diz respeito, portanto, não aos meios de atuação política, que seriam o *advocacy* e o lobby, mas aos interesses por trás dos grupos que fazem lobby e *advocacy*. Para entender melhor esse ponto, é importante caracterizar os tipos de grupos que fazem lobby e *advocacy*. Há várias acepções para designar os atores sociais que praticam atividades de *advocacy* e lobby com vistas a realizar seus objetivos: interesses organizados, grupos de pressão e grupos de interesse. Adoto, neste livro, a terminologia grupos de interesse, aqui entendida como organizações que, compartilhando os mesmos interesses e objetivos, agem para influenciar as políticas públicas. Para o setor regulado, utilizo a expressão grupos de interesse empresariais. No caso das ONGs ou de outras instituições não empresariais, uso a denominação grupos de interesse público.

Essa distinção nos ajuda a entender os interesses por trás de quem faz lobby e *advocacy*. Os grupos de interesse empresariais, como é óbvio, têm interesses comerciais ao fazer lobby, visando ao aumento do lucro de suas empresas. Já os grupos de interesse público, como o

próprio nome indica, não têm interesses comerciais específicos, buscando defender causas e interesses mais gerais da população em áreas como saúde, educação e segurança. Embora o livro retrate ações de *advocacy* e lobby tanto dos grupos de interesse público como dos grupos de interesse empresariais, o foco maior de atenção recai sobre as ações do setor regulado junto a órgãos estatais, de modo que estarei, na maior parte do tempo, tratando de ações de lobby do empresariado – daí, inclusive, o título do livro.

Entendo que estudar lobby é absolutamente fundamental para entender a política como ela é. Afinal, a definição das políticas públicas e de quem ganha e perde com elas não passa apenas pelas mãos de políticos e burocratas em diversos órgãos de Brasília, mas também é fruto de intensas pressões vindas da sociedade e, particularmente, do empresariado. Essa linha de pesquisa ainda é incipiente na ciência política brasileira, mais focada nos estudos sobre o sistema político e seus atores mais diretos, com importantes trabalhos sobre o presidencialismo de coalizão e os sistemas eleitoral e partidário, por exemplo.

Assim, não se deu a devida atenção ao papel dos grupos de interesse na interação com o sistema político. Essa lacuna vem sendo preenchida por uma crescente literatura no país que trata dos grupos de interesse, analisando sua ação política e capacidade de influência nas decisões de políticas públicas. Grande parte desses estudos, no entanto, focaliza apenas uma arena, como o Congresso Nacional (Mancuso, 2007; Santos, 2011) ou as agências reguladoras (Silva, 2012; Baird; Fernandes, 2014). Este livro buscou, ao acompanhar todo o processo político da regulação da publicidade de alimentos da Anvisa, alargar o rol de instituições contempladas, analisando todas as arenas políticas relevantes acionadas pelos grupos de interesse para a consecução de seus objetivos, como o Congresso Nacional, outras instâncias do Executivo (ministérios, Advocacia-Geral da União) e o Judiciário.

Este estudo também ganha relevância pela importância que as agências reguladoras vêm adquirindo dentre as instituições políticas brasileiras. Perceptível ou não, as agências reguladoras, que foram criadas apenas em meados da década de 1990 no Brasil, têm presença cada vez mais marcante no dia a dia das pessoas. São elas que definem as tarifas de telefones, de energia elétrica, estabelecem as regras para as empresas de transporte e estipulam os parâmetros para a atuação das operadoras de planos de saúde. Não é diferente com a Anvisa,

principal agência do país, responsável por regular ampla gama de setores, os quais nos afetam diretamente. É essa agência que faz o controle sanitário do que entra e sai do país, que concede o registro para os medicamentos que usamos e que regula e fiscaliza os ambientes e produtos derivados do tabaco, por exemplo. Nesse sentido, os grupos de interesse voltam crescentemente suas atenções para as agências, articulando estratégias para uma ação política junto a elas.

Não é por outra razão que as agências reguladoras também têm sido alvo de importante reflexão teórica nos últimos anos. O grande mote nessa discussão é compreender a autonomia das agências frente à presidência da República e ao ministério ao qual estão ligadas (Pó, 2009; Silva, 2011a). Pouca atenção tem sido dada, no entanto, à relação entre as agências e a sociedade, principalmente o setor regulado. Embora não tenha se restringido à análise do lobby na Anvisa, este livro buscou contribuir para o debate ao dissecar a atuação política dos grupos de interesse junto à agência.

Embora se trate de um estudo de caso, ao integrar abordagens que considero relevantes, como o papel dos grupos de interesse e o sistema político, a autonomia burocrática das agências e o lobby junto a elas, espero que este livro ultrapasse fronteiras disciplinares, como as da ciência política, economia, administração pública e sociologia, e jogue luz sobre o jogo político, contribuindo para uma visão mais completa do funcionamento do Estado brasileiro e das políticas públicas.

Este livro deriva de minha pesquisa de mestrado, realizada na USP entre 2010 e 2012. A ideia de publicá-la agora extrapola a relevância acadêmica. Desde a crise que se inicia com as jornadas de junho de 2013, tem crescido o interesse dos brasileiros pela política. Instituições que eram pouco conhecidas, como o Ministério Público e o Supremo Tribunal Federal, passaram a fazer parte do vocabulário das pessoas. Em relação ao papel dos grupos de interesse, o que apareceu no noticiário foram basicamente casos de corrupção ligados à Operação Lava Jato. No entanto, o jogo político cotidiano de pressões e negociações entre políticos, burocratas e lobistas que ocorre em Brasília continua oculto para a maior parte das pessoas. São esses processos que busco descortinar com este livro, pois entendo que é de interesse do público mais geral entender como funciona a política real no país, especialmente os meandros do lobby exercido pelos mais diversos grupos de interesse.

Muitas vezes um grave problema social não encontra uma resposta rápida por parte do poder público. Isso pode se dar por diversos motivos, como a burocracia do setor público, a falta de consenso político e, muito comumente, pela força do lobby de diversos grupos de interesse. Trazer a público esses processos políticos é o primeiro passo para que a sociedade possa tomar consciência dos interesses em jogo e, se for o caso, atuar de forma crítica nas causas que decidir adotar e apoiar.

O livro está estruturado em sete capítulos. No capítulo inicial, trato do surgimento e do modelo das agências reguladoras brasileiras. A partir dessa contextualização, situo a Anvisa, explicando sua constituição e desenho institucional.

Os capítulos 2 e 3 compõem a parte teórica do livro. No capítulo 2 reviso as principais teorias regulatórias, que buscam explicar como a interação entre grupos de interesse e instituições políticas influenciam as políticas públicas. Ao fazê-lo, procuro evidenciar limites e avanços dessas abordagens, apontando a necessidade de uma maior ênfase no papel do lobby. O Capítulo 3 traz uma breve discussão das literaturas sobre grupos de interesse e sobre agências reguladoras, reforçando a necessidade e integrar as diversas vertentes para se alcançar uma análise mais fidedigna da realidade social e da política.

O capítulo 4 contextualiza o jogo político a partir do panorama das DCNT à época da regulação, da descrição dos principais grupos de interesse, suas fortalezas e posições, e da análise de iniciativas anteriores da Anvisa para regular a publicidade de bebidas alcoólicas e de medicamentos.

Os capítulos 5 e 6 analisam o processo decisório da regulação da publicidade de alimentos da Anvisa e o lobby dos grupos de interesse em torno dessa pauta. O Capítulo 5 foca o jogo político prévio à aprovação da regulação pela Anvisa em 2010, revelando as principais estratégias dos grupos e sua atuação política nas mais diversas arenas, como o Congresso Nacional e os Poderes Executivo e Judiciário. Especial atenção será dada ao lobby do empresariado, de modo a avaliar se este foi bem-sucedido em seu intento de barrar a regulação da Anvisa. O capítulo 6, por sua vez, mostra novas articulações políticas, posteriores a esse período, enfatizando o poder econômico do setor regulado, desdobramentos do lobby na Anvisa e as perspectivas de avanço dessa pauta àquela época, no início da segunda década deste século.

No capítulo final avalio as principais contribuições da pesquisa para a compreensão do papel do lobby, do funcionamento do Estado brasileiro e da produção de políticas públicas e regulatórias, destacando, especialmente, temas como poder econômico, assimetria no jogo político e autonomia das agências reguladoras. Concluo com uma breve análise sobre as perspectivas de avanço da agenda regulatória no campo da alimentação a partir de desdobramentos recentes na área.

Capítulo 1

As agências reguladoras no Brasil e a Anvisa

Para compreendermos a atuação da Anvisa, que capitaneou a regulação da publicidade de alimentos, alvo do lobby aqui investigado, é importante dar um passo atrás e estudar o contexto histórico de criação e a própria concepção por trás das agências reguladoras, bem como analisar detalhadamente o surgimento, o papel, o desenho institucional, os procedimentos e o funcionamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Anvisa.

Desenvolvimento das agências reguladoras no Brasil e no mundo

A própria formação do moderno Estado-nação pressupõe a intervenção estatal na esfera econômica. De acordo com Majone (1999, p. 6) "as teorias político-econômicas modernas do Estado distinguem três tipos principais de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados". A especificidade da regulação, em relação a políticas distributivas ou redistributivas, deriva do fato de que a intervenção estatal ocorre não pela provisão de bens e serviços, mas pela definição de regras que visam moldar o comportamento dos agentes privados. Gerber e Teske (2000, p. 852) aprofundam as características desse tipo de política e começam a delinear os contornos institucionais de um órgão regulador, ao afirmarem que "as políticas regulatórias são únicas por sua capacidade de conformar o comportamento do setor privado e por seu alto caráter técnico, o que requer significativo expertise e também a delegação de grande poder regulatório aos burocratas" (tradução nossa). A ênfase de cada uma dessas atividades estatais varia conforme a localização geográfica e o período histórico.

A noção de agência reguladora nasceu justamente no país em que as políticas redistributivas tardaram a ocorrer e em que os serviços de interesse público eram majoritariamente privados e, portanto, demandavam a ação regulatória do Estado. Assim, a primeira agência reguladora, a *Interstate Commerce Commission (ICC)*, surgiu em 1887, nos Estados Unidos, com vistas a combater os monopólios existentes e os problemas daí advindos, como a manipulação de preços. Moran (2002, p. 392) resume de forma precisa esse fato: “Os norte-americanos praticamente inventaram o moderno Estado regulatório, na medida em que os Estados Unidos foram os grandes pioneiros da tecnologia administrativa de regular empresas por meio de agências especializadas em vez de utilizar a propriedade estatal” (tradução nossa).

O contexto de criação da ICC remete à Era Progressista nos Estados Unidos, correspondente ao movimento intelectual que, como o próprio nome sugere, acreditava no progresso por meio do aperfeiçoamento do conhecimento e das instituições. Em relação à regulação, os progressistas propugnavam o controle do capitalismo monopolista vigente à época por meio de estruturas burocráticas especializadas e técnicas nas quais prevalecesse a separação entre política e administração (Nunes et al., 2007). Essa defesa da autonomia entre os campos político e burocrático coaduna-se perfeitamente com a visão do ex-presidente norte-americano Woodrow Wilson que, em texto publicado justamente no mesmo ano de criação da ICC, advogava fortemente pela criação de uma administração pública moderna e independente. Visando ao combate à patronagem, Wilson (2005) acreditava que os políticos deveriam dar a direção geral do governo, mas a condução dos negócios públicos deveria estar a cargo de burocratas técnicos e apolíticos.

Pode-se dizer, de forma sintética, que as agências especializadas e insuladas visavam corrigir duas distorções: o hiato técnico existente entre as empresas e o governo e o aparelhamento político-partidário nas estruturas governamentais. Para cumprir essa tarefa de profissionalização das agências reguladoras independentes, três mecanismos institucionais foram adotados, conforme pontua Oliva (2006): a estabilidade dos dirigentes, que têm mandatos fixos, nomeação compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo, o que incentivaria a escolha de profissionais reconhecidos por sua capacidade técnica, e o formato colegiado do corpo dirigente, que ampliaria o debate técnico e reduziria os riscos de captura.

Cabe aqui fazer uma importante distinção conceitual entre modelos burocráticos que muitas vezes são tratados como idênticos ou mesmo confundidos, mas que, na verdade, guardam importantes diferenças. Um traço típico do sistema administrativo norte-americano é que grande parte da formulação e implementação das políticas públicas fica a cargo de burocracias que se situam à margem da estrutura ministerial. Essas burocracias, denominadas de agências executivas, são tidas como independentes. No entanto, o termo independência refere-se à sua maior autonomia administrativa e financeira, e não necessariamente política. Essas agências assemelham-se, nesse sentido, ao que seria a "administração indireta" no Brasil. As burocracias com autonomia política, de que tratamos, cuja tradução institucional está nos mandatos fixos dos dirigentes, que não podem ser demitidos *ad nutum*, são chamadas nos Estados Unidos de *independent regulatory commissions (IRC)* (Oliva, 2006).

Ao longo do século XX, principalmente no período do *New Deal*, esses dois modelos de agência foram expandidos. No entanto, a função regulatória do Estado e o formato institucional de agência autônoma estiveram restritos, basicamente, à experiência norte-americana. Até porque, de maneira geral, especialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, o foco da atividade estatal recaiu sobre a redistribuição e a gestão macroeconômica, o que se materializou na propriedade e provisão públicas de bens e serviços. A essa configuração estatal costuma-se atribuir o nome de Estado Keynesiano ou Estado de Bem-Estar Social.

Foi somente a partir da década de 1970, com a estagflação oriunda das crises relacionadas aos choques do petróleo, que esse modelo estatal entra em crise, ao passo que o terceiro pilar de atuação do Estado, a regulação, cresce em importância. No bojo de reformas liberalizantes e privatizantes, ocorre a progressiva passagem do Estado positivo para o Estado regulador, para usar os termos de Majone (1999), com a proliferação de agências reguladoras. É interessante notar que, de forma aparentemente paradoxal, os processos de privatização e desregulação vieram acompanhados de uma maior regulação. Como fica expresso no título do livro de Vogel (1996), *Freer markets, more rules*, mercados mais liberalizados e, portanto, com menor intervenção estatal direta, demandam maior regramento estatal da atividade econômica.

Concomitantemente às transformações estruturais relativas à privatização pelas quais passou o Estado desde a década de 1970, os

anos 1980 e 1990 foram palco de importantes movimentos de reforma do aparelho do Estado, os quais ficaram conhecidos como "Nova Gestão Pública" (*New Public Management*, no original). Esse modelo de reforma gerencial, com origem na experiência inglesa, visava tornar a administração pública mais eficiente e flexível, amparada em conceitos como descentralização, orientação para resultados, foco no cliente e *accountability*/controle social (Bresser-Pereira, 1998). Do ponto de vista institucional, uma das principais mudanças do novo paradigma gerencial foi a expansão das agências executivas, dotadas de flexibilidade e autonomia, embora vinculadas e controladas pelos ministérios correspondentes. Em alguns lugares, esse novo modelo se difundiu de forma acelerada. Conforme informa Costa (2002, p. 14), "[...] a Grã-Bretanha implementava uma 'revolução gerencial' que em pouco menos de dez anos (1988-1997) transferiu mais de 70% do Civil Service para as agências executivas [...]".

Observa-se, assim, que, nesse período, houve o incentivo para uma grande transformação institucional ao redor do globo com a consequente adoção dos dois formatos de agências, o que de fato ocorreu. Tratando da nova forma de intervenção estatal e da difusão dos novos modelos institucionais de regulação, Gilardi et al. (2006, p. 4) afirmam que

> A principal evidência dessa capacidade é a difusão de novas instituições regulatórias desde meados da década de 1980. Pesquisando 36 países na Europa e América Latina e 7 setores econômico e social, identificamos a criação de 174 agências no período até 2002 (tradução nossa).

O processo internacional de "agencificação" ocorrido a partir da década de 1980 teve reflexos no Brasil a partir de 1995, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso. Dois elementos foram centrais nesse aspecto: as privatizações e a chamada "Reforma Gerencial". Esse movimento de reforma administrativa, cujo objetivo anunciado era tornar a burocracia estatal mais flexível, eficiente e voltada ao atendimento ao cidadão, foi capitaneado pelo recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Seu principal instrumento era o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que propugnava mudanças institucionais, gerenciais e culturais na administração pública brasileira (Bresser-Pereira; 1998, p. 25).

Dentre as mudanças institucionais, o Plano Diretor previa a criação de "agências autônomas", as quais seriam responsáveis pela execução, de forma mais flexível, de atividades exclusivas do Estado, ou seja, aquelas atividades que somente o Estado pode, constitucionalmente, prover à sociedade, como a regulação de mercados monopolistas e a fiscalização de medicamentos e alimentos. O Plano estipulava ainda que, além das atividades exclusivas, a atuação do Estado deveria ficar restrita àquelas áreas consideradas como núcleo estratégico do governo, responsável pela formulação de políticas públicas. Já os serviços não exclusivos prestados pelo Estado, como saúde, educação e cultura, deveriam ser transferidos para a propriedade pública não estatal, representada pelas organizações sociais (OS). A produção de bens e serviços, por sua vez, seguiria a cargo da iniciativa privada.

O Plano Diretor objetivava, assim, transformar as autarquias e fundações em "agências autônomas" reguladas por contrato de gestão e dotadas de autonomia gerencial e financeira. O dirigente da entidade, embora selecionado por critérios profissionais, seria nomeado pelo ministro de Estado (Brasil, 1995). Vê-se, assim, que, no documento orientador da reforma, não há distinção entre tipos de agência. O que o MARE tinha em mente, portanto, era simplesmente a transformação de alguns órgãos da burocracia em agências executivas, dotadas de maior flexibilidade (principalmente orçamentária, de compras e de contratação de pessoal) para a execução das políticas públicas formuladas no núcleo estratégico do governo, mas não autonomia política propriamente.

O MARE, no entanto, não teve força política para liderar esse processo dentro do governo, de tal maneira que, durante o processo de privatização nos setores de telecomunicações, energia elétrica e petróleo, os ministérios setoriais, inspirados no modelo norte-americano, criaram uma nova estrutura institucional: as agências reguladoras com ampla autonomia política, e não as executivas dotadas de flexibilidade gerencial.

Restou a Bresser-Pereira e ao MARE correr atrás do prejuízo, primeiro tentando guiar a construção e dar os contornos institucionais às nascentes agências reguladoras, depois caracterizando sua natureza e criticando sua disseminação indiscriminada. Assim, em 1996, uma recomendação do Conselho de Reforma do Estado (CRE), ligado àquele ministério, propugnou a criação de um marco legal para os entes reguladores, tratando de reconhecer esse novo formato institucional, bem como padronizá-lo (Brasil, 1997). Dois anos mais tarde, em seu livro "Reforma do Estado para a Cidadania", Bresser-Pereira explica as diferenças entre os dois modelos de agência.

De acordo com o autor, ambos os modelos de agência devem ter ampla autonomia administrativa. As agências reguladoras, no entanto, também deveriam ser dotadas de autonomia política, tendo seus dirigentes mandatos fixos e não coincidentes com o do presidente da República. Isto porque as agências reguladoras devem executar políticas de Estado, como a regulação de setores monopolísticos, definindo preços onde não há mercado. O Banco Central (Bacen) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) se somariam às agências reguladoras nesse grupo. Já as agências executivas, que executam políticas definidas pelo governo da vez, devem ter seus dirigentes nomeados livremente pelo presidente da República, além de prestar contas ao ministério correspondente por meio da elaboração de um contrato de gestão. Anos mais tarde, em 2007, o ex-ministro afirmou em artigo para a Folha de São Paulo, que só a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) merecem o nome de agência reguladora (Bresser-Pereira, 2007).

Ao final desse processo, o modelo de agências executivas acabou não sendo exitoso. Não à toa, de acordo com Costa (2002), entre 1996 e 2002, apenas uma agência executiva foi instituída: o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Esse fenômeno foi agravado pela demora na aprovação dos dois decretos (n. 2.487 e n. 2.488) responsáveis pela definição dos critérios para a qualificação das autarquias em agências executivas e para a elaboração dos contratos de gestão. O outro lado dessa moeda foi a ampla adoção do modelo de agências reguladoras.

As agências reguladoras brasileiras e suas características

Se, por um lado, as agências executivas não prosperaram, por outro, as agências reguladoras fincaram raízes na arquitetura institucional brasileira, disseminando-se, inclusive, embora em menor medida, nos níveis estadual e municipal. Há, atualmente, onze agências reguladoras federais. Autores como Martins (2002) sugerem que a criação das dez primeiras agências, no período entre 1996 e 2006, pode ser dividida em três gerações[1].

[1] A última agência criada, a Agência Nacional de Mineração (ANM), é recente, datando de 2017, já sob o governo de Michel Temer, e, portanto, fica fora dessa conceituação.

A primeira geração diz respeito ao processo de privatização de setores monopolísticos e à consequente necessidade de criação de arcabouços regulatórios com regras claras e duradouras para garantir segurança jurídica e econômica ao empresariado, cujos investimentos nessas áreas demandariam longa maturação. É nesse contexto que surgem, em 1996 e 1997, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), todas dotadas de grande autonomia e com o propósito específico de garantir credibilidade aos agentes econômicos.

A segunda geração é chamada de regulação social, pois não mais está atrelada à garantia de contratos ao setor privado, mas sim à melhoria no desempenho dos serviços sociais prestados à população e à correção de falhas de mercado não relacionadas a monopólios naturais, como informação assimétrica, externalidades negativas e defesa da concorrência. As duas agências desse período, encarregadas de regular a área de saúde, são a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), criadas, respectivamente, em 1999 e 2000, sendo ambas ligadas ao Ministério da Saúde (MS).

Por fim, a terceira geração é caracterizada por grande heterogeneidade de finalidades e áreas de atuação, de tal forma que setores díspares como transporte, água, cinema e aviação civil passam a ser regulados segundo o mesmo modelo institucional. Representam essa fase a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine), criadas nos três últimos anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso, bem como a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), instituída já durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2005.

Vê-se, desta forma, que o modelo de agência reguladora passa a ser adotado nas mais diversas áreas, especialmente na terceira geração. Se se pode atribuir a criação das três primeiras agências ao processo de privatização e criação de novos arcabouços institucionais, não se pode dizer o mesmo do restante das agências, até mesmo pelo fato de que suas funções já eram exercidas previamente por algum órgão do Poder Executivo, como a antiga Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS), no caso da Anvisa. É por isso que, na esteira da crítica de Bresser-Pereira, diversos autores afirmam que houve uma expansão indevida do mo-

delo de agências reguladoras da área de infraestrutura para a social (Costa, 2002; Pacheco, 2006).

As principais hipóteses aventadas para esse fenômeno são: 1) "a falta de coordenação e, principalmente, a falta de uma concepção mais abrangente de regulação", que definisse claramente que áreas deveriam albergar o modelo de agência reguladora autônoma; 2) a busca por "simplicidade do formato e clareza de objetivos e, principalmente, [n]a autonomia financeira" (Costa; 2002, p. 37); 3) a indefinição sobre o modelo de agências executivas; 4) a "lógica de delegação congressual" e a estratégia de *blame shifting*, pelas quais os políticos preferem abrir mão de poderes e atribuições em certas áreas em favor de agências autônomas especializadas, repassando o ônus político de decisões extremamente técnicas e/ou impopulares (Melo, 2002); 5) mimetismo institucional, que equivale à reprodução de desenhos institucionais já estabelecidos (Pó e Abrucio, 2006); e 6) a "busca de autonomia para alavancar o desempenho institucional" (Pacheco; 2006, p. 8).

O fato curioso, todavia, é que, a despeito da evolução marcadamente setorial das agências reguladoras, o processo brasileiro de agencificação, para usar a expressão cunhada por Di Pietro (2004), produziu um modelo com relativa homogeneidade, garantindo características semelhantes às agências, como pode ser visto no quadro a seguir. É importante destacar que apenas recentemente, em 2019, foi aprovada a lei n. 13.848, conhecida como lei geral das agências reguladoras, que uniformizou o desenho institucional e os procedimentos adotados por esses órgãos estatais (Brasil, 2019a).

Quadro 1.1 – Desenho institucional e autonomia das agências

Autonomia e estrutura decisória
Mandatos fixos e não coincidentes dos diretores [com o do presidente]
Impossibilidade de demissão *ad nutum*
Indicação e nomeação dos diretores pelo Presidente após aprovação do Senado
Decisões da diretoria em regime colegiado e por maioria
Independência financeira, funcional e gerencial
Autarquia especial sem subordinação hierárquica
Última instância de recurso no âmbito administrativo
Delegação normativa (poder de emitir portarias)
Poder de instruir e julgar processo
Poder de arbitragem
Orçamento próprio
Quadro de pessoal próprio
Accountability
Ouvidoria com mandato
Publicidade de todos os atos e atas de decisão
Representação de usuários e empresas
Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes
Audiências e/ou consultas públicas
Submissão a mecanismos de supervisão do Ministério competente

Fonte: adaptado de Melo (2002, p. 256).

Alguns pontos do quadro merecem destaque. Em primeiro lugar, e de modo distinto a todo o resto da administração pública brasileira, os diretores das agências reguladoras têm mandatos fixos e não podem ser demitidos de forma imotivada. Os requisitos para a demissão são a condenação penal definitiva ou em processo administrativo disciplinar, bem como a infração a algumas vedações estabelecidas na nova lei das agências, como o recebimento de honorários, o exercício de atividades sindicais, político-partidárias, estar em situação de conflito de interesse, dentre outras. Além disso, o presidente da República que assumir o poder terá de lidar com diretores que terão sido nomeados antes do início de seu mandato. Assim, o presidente da República terá de esperar acabar esse mandato para trocar o diretor, caso não esteja satisfeito com seu desempenho. Esse modelo confere uma autonomia ao diretor e, consequentemente à agência, que nenhum outro funcio-

nário de alto escalão tem. Um ministro de Estado ou o presidente da Petrobras, por exemplo, podem ser demitidos a qualquer momento pelo presidente da República.

A independência formal da agência também é um aspecto digno de nota, na medida em que não há uma subordinação hierárquica a algum órgão, embora as agências sempre estejam vinculadas a algum ministério. Da mesma forma, as agências contam com orçamento e quadro de pessoal próprios. Na prática, porém, essa autonomia deve ser relativizada, pois o orçamento, por exemplo, pode ser contingenciado pelos ministérios aos quais as agências estão vinculadas.

No tocante à responsabilização (*accountability)* ou controle social, destacam-se a existência de ouvidorias e a previsão de consultas e audiências públicas, que podem ser realizadas pelas agências, garantindo maior participação social e supervisão de suas atividades pelos cidadãos e organizações interessadas. Os mecanismos de controle social existem até mesmo para compensar o fato de as agências serem comandadas por dirigentes não eleitos pelo voto popular, mas indicados pelo presidente da República. O usuário dos serviços públicos prestados pelas agências tem, desta forma, a oportunidade de participar das principais decisões regulatórias. As agências reguladoras também estão, obviamente, em constante contato com o setor regulado, que são as empresas cujas atividades são reguladas pelas agências. Essa aproximação é reforçada pelo fato de as agências apresentarem caráter fortemente técnico, de forma que dependem, muitas vezes, de informações específicas de que só o setor regulado dispõe. Da mesma forma, as agências recebem demandas dos ministérios aos quais estão vinculadas, que são responsáveis, em última instância, pela formulação das políticas públicas que devem ser implementadas pelas agências. Nesse sentido, as agências aparecem como ponto de encontro da ação de uma tríade composta por usuários, setor regulado e governo, devendo mediar os interesses em conflito.

Por fim, vale chamar a atenção para a amplitude das atribuições facultadas às agências reguladoras, expressas em sua capacidade de executar funções típicas dos três Poderes. Conforme aponta Nunes (2001, p. 3) a respeito das agências reguladoras,

> A elas competem funções do Executivo, tais como a concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos, e lhes são atribuídas funções do Legislativo, como criação de normas, regras, procedimentos, com força legal sob a área de sua jurisdição. Ademais, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações, as agências desempenham funções judiciárias.

O poder das agências reguladoras decorre, em grande medida, de sua capacidade legal para editar normas que afetam a todos nós em vasta gama de setores, que vão desde as tarifas de energia elétrica e telefonia, passando pela definição das regras dos planos de saúde, até o estabelecimento de critérios sanitários mínimos para os alimentos que consumimos. A extensão de seus poderes é consideravelmente grande, o que leva diversos grupos de interesse a questionarem sua competência legal, como veremos adiante. Nos Estados Unidos, onde as agências reguladoras têm longa história, enraizamento institucional e enormes poderes, alguns autores chamam-nas de "o quarto poder" (Yackee, 2005), mesmo título do trabalho de Nunes (2001) acima citado.

Para demonstrar um aspecto da força das agências reguladoras, elaboramos o Gráfico 1, que compara o número de regulações expedidas pela Anvisa entre 2002 e 2011 com a legislação produzida pelo Legislativo no mesmo período. A comparação é feita entre as Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e as Instruções Normativas (IN) da Anvisa, que são atos de natureza normativa (como a regulação da publicidade de alimentos), e quatro tipos de legislação do Congresso, a saber, leis ordinárias, leis complementares, emendas constitucionais e medidas provisórias. Deixamos de fora do gráfico as Resoluções (RE) da agência, referentes a atos administrativos de natureza concreta, como registros, concessões e autorizações, e que passaram de cinco mil apenas em 2011. Da mesma forma, não incluímos instrumentos legislativos de caráter mais administrativo, como decretos e resoluções.

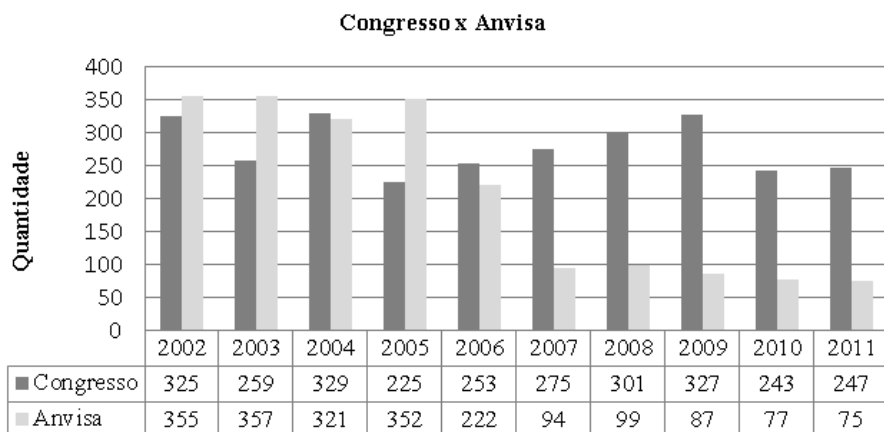
Não queremos sugerir que o tipo de norma elaborada pelas duas instituições seja equivalente. Isso não faria sentido, até mesmo pelo fato de que o Congresso Nacional deve definir a legislação do país, cujo conteúdo deve ser regulamentado pela burocracia pública, incluindo as agências reguladoras. Buscamos, no entanto, mostrar que é grande a produção normativa de uma única agência, a Anvisa, e, consequentemente, sua capacidade regulatória, mesmo quando comparada com

o número de leis aprovadas pelo Congresso Nacional[2]. O número de regulamentos da Anvisa é considerável mesmo levando-se em conta a constante queda ocorrida a partir de 2006, quando o ambiente já estava relativamente regulado, e a agência diminuiu sua produção.

Gráfico 1.1 – Produção legislativa do Congresso x produção normativa da Anvisa

Congresso x Anvisa

Quantidade

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Congresso	325	259	329	225	253	275	301	327	243	247
Anvisa	355	357	321	352	222	94	99	87	77	75

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados levantados no Senado Federal e na Anvisa.

Ora, se as agências reguladoras e a atividade regulatória adquiriram grande centralidade, é natural que os grupos de interesse direcionem seus esforços também para essa arena política. Nesse sentido, um olhar sobre a ação política dos grupos de interesse para a definição das regras regulatórias, na Anvisa e nas instituições políticas tradicionais, como Legislativo e Executivo central, é mais do que salutar à compreensão do papel dessa institucionalidade relativamente recente que são as agências reguladoras e da dinâmica do lobby no país.

Gênese e desenho institucional da Anvisa

As agências da segunda geração estão localizadas na área da saúde e foram criadas com o intuito de modernizar o setor, aumentando a eficácia e a qualidade no atendimento ao cidadão. Este parece ter

[2] Yackee e Yackee (2006) afirmam que, nas últimas décadas, dez vezes mais regulamentações foram produzidas pelas agências federais (não apenas as reguladoras) do que leis aprovadas pelo Congresso (Yackee; Yackee, 2006 apud Coglianese, 2004, p. 5).

sido exatamente o caso da Anvisa, pois a vigilância sanitária passava por grave crise no final da década de 1990, quando foi criada a agência. Denúncias de corrupção e de falsificação de assinatura para o registro de remédios se alastravam pelo país. O auge da crise foi em 1998, com os escândalos dos remédios falsificados e das pílulas de farinha (Piovesan, 2002). A constante troca de ministros e secretários dá uma boa medida da instabilidade na saúde e da crise na vigilância sanitária do país. Desde a posse de Fernando Collor de Mello, no início de 1990, até o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, dez ministros passaram pelo cargo, entre titulares e interinos. No caso da Secretaria de Vigilância Sanitária, o quadro era ainda mais grave, com 13 secretários tendo ocupado o cargo. É nesse contexto que José Serra assume o Ministério da Saúde com a proposta de implementar um projeto há algum tempo acalentado dentro do ministério: a transformação da Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS) em agência reguladora. De acordo com Gonzalo Vecina Neto, indicado por José Serra para a chefia da SVS e, posteriormente, para ocupar a presidência da Anvisa, quando ele assume a secretaria, já se estava na 17ª versão de agência a ser montada para o setor (Baird, 2011).

O processo de criação da agência foi bastante célere, especialmente se levarmos em conta que se tratava de final de mandato presidencial e período de campanha política. O projeto da agência foi enviado pelo Ministério da Saúde à presidência da República como medida provisória em 12/12/1998. Na mensagem do ministro interino ao presidente da República, Barjas Negri invoca o Plano Diretor[3], cita o *Food and Drug Administration* (FDA), homólogo norte-americano, como exemplo de agência, e faz referência à crise no setor para defender um modelo de agência autônoma capaz de melhorar a qualidade dos serviços de vigilância sanitária prestados. No dia 30 do mesmo mês, a medida provisória editada foi enviada ao Congresso Nacional, onde há uma única sessão extraordinária para debater o tema em 13/01/1999. Pouco depois, em 26/01/1999, era promulgada lei n. 9.782/99, que criava a agência reguladora[4].

---

[3] É interessante e irônico notar como os políticos fizeram uso do Plano Diretor e sua menção à passagem de um Estado executor para um regulador para justificar a criação de agências reguladoras, modelo não proposto pelo plano e que, na concepção do MARE, deveria restringir-se às áreas de infraestrutura.

[4] Quando criada, a sigla que designava a Agência Nacional de Vigilância Sanitária era ANVS. Posteriormente, a medida provisória 2.134-29, de 26/04/1999, alterou a sigla da agência, que passou a ser chamada de Anvisa.

A Anvisa tem como objetivo básico proteger a saúde da população, conforme o artigo 6º de sua lei de criação, cuja redação determina que:

> A agência terá por finalidade institucional promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e de fronteiras (Brasil, 1999b).

A legislação garante à agência atuação ampla e transversal, uma vez que a Anvisa é responsável pelo controle sanitário dos produtos e serviços que possam trazer risco à saúde humana. A lei arrola grande número de produtos passíveis de serem fiscalizados pela agência, como medicamentos, cosméticos, saneantes, equipamentos médico-hospitalares, órgãos, sangue, cigarros e alimentos. A abrangência e transversalidade da atuação da Anvisa pode ser considerada uma singularidade da agência, pois todas as outras são responsáveis apenas pela regulação de setores específicos da economia, como a Anatel em relação às telecomunicações ou a ANS no tocante aos planos de saúde.

A expressão da abrangência da regulação da Anvisa, que perpassa os mais variados setores econômicos, incluindo produtos, serviços, processos e ambientes, pode ser observada na quantidade de produtos e serviços regulados como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Ao completar 10 anos, estimava-se que a agência já controlava produtos e serviços que correspondiam a 25% do PIB brasileiro (Mello; Ramalho, 2009). Esse fato, associado ao amplo quadro de funcionários da agência, que conta com aproximadamente 1.500 servidores, e a um orçamento de quase R$ 800 milhões, tornam a Anvisa a maior e mais poderosa agência reguladora do país (Brasil, 2021)[5].

A despeito dos amplos poderes conferidos à agência em sua lei de criação, é interessante notar que ela não determinava nenhuma competência concernente à publicidade. No entanto, a medida provi-

---

[5] A Anvisa chegou a ter quase 2 mil funcionários em 2008, número 65% superior ao quadro atual de funcionários, mas a falta de concursos públicos vem debilitando o quadro de servidores da agência. Os recursos financeiros também vêm diminuindo: em 2017, o orçamento previsto para a agência era de R$ 920 milhões. Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/numero-atual-de-funcionarios-da-anvisa-e-o-menor-desde-2007/ e https://exame.com/brasil/vacinas-contra-covid-19-anvisa-tem-deficit-de-servidores-e-corte-de-orcamento/.

sória n. 2.190-34, de 2001, acresceu à lei o seguinte parágrafo a respeito da incumbência da Anvisa:

> XXVI - controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária (BRASIL, 2001) [6].

Conforme relato de Franklin Rubinstein, diretor da Anvisa à época, esse era um período em que, na esteira do processo de criação da agência, realizado a toque de caixa por medida provisória, ainda havia condições políticas para se alterar a legislação da Anvisa, outorgando-lhe mais atribuições. Essa mesma medida provisória, por exemplo, conferiu à Anvisa o poder para regular economicamente o mercado, monitorando a evolução dos preços de medicamentos e outros insumos e até mesmo impondo penalidades às empresas fiscalizadas que cometessem infrações.

A Anvisa foi constituída como uma autarquia sob regime especial, com sede em Brasília e ligada ao Ministério da Saúde, ao qual compete definir a política nacional de vigilância sanitária, bem como o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. Além da Diretoria Colegiada (Dicol), a agência é integrada por outros órgãos internos, a saber, uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Auditoria Interna, uma Ouvidoria e um Conselho Consultivo, além de unidades técnico-especializadas. O Regimento Interno da Anvisa ainda criou as Câmaras Técnicas e as Câmaras Setoriais (Brasil, 2006b).

A Anvisa é comandada por uma Diretoria Colegiada composta por cinco membros, sendo um deles designado como diretor-presidente. A estrutura organizacional da agência mudou bastante ao longo do tempo, mas tinha o seguinte modelo em 2021: a 1ª Diretoria, ocupada pelo diretor-presidente, estava mais voltada para questões internas, sendo responsável, principalmente, por aspectos administrativos, financeiros e de recursos humanos; a 2ª Diretoria ocupava-se da regulação de alimentos e medicamentos; à 3ª Diretoria cabiam tarefas relacionadas à toxicologia, ao tabaco e a cosméticos e saneantes; a 4ª Diretoria estava incumbida da fiscalização; à 5ª Diretoria competiam o

[6] Segundo um ex-diretor da Anvisa, a ideia inicial era garantir à agência o poder de regular a publicidade não apenas de produtos, mas também de serviços. No entanto, a Procuradoria da Anvisa entendeu que os serviços deveriam ser regulados pelos conselhos profissionais, como o de medicina, por exemplo.

monitoramento de produtos sujeitos à vigilância sanitária e a fiscalização de portos, aeroportos e fronteiras.

A Anvisa, de modo similar às outras agências, caracteriza-se pela autonomia financeira, independência administrativa e estabilidade de seus dirigentes. Os diretores são de livre nomeação do presidente da República, após aprovação prévia do Senado Federal, e têm mandatos de cinco anos, sendo vedada a recondução. Como vimos antes, os membros da Dicol não podem ser demitidos de forma imotivada, como, por exemplo, pela vontade do presidente da República. Sua remoção do cargo só poderia ocorrer em caso de condenação ou por descumprimento a alguns preceitos estabelecidos em lei.

Os mandatos dos diretores não são coincidentes com o do presidente da República, de modo a garantir maior autonomia aos dirigentes que, desta forma, não necessariamente terão sido indicados pelo presidente em exercício. A título de exemplo, Bolsonaro assumiu a presidência no início de 2019, mas apenas ao longo de 2020 conseguiu indicar a maioria dos diretores da Anvisa. É notório, assim, o poder de que são investidos os diretores da Anvisa. Somado à competência legal para emitir normas, abre-se amplo espaço para uma atuação autônoma da agência.

O trabalho de Silva (2011a) vem confirmar esse diagnóstico, ao mostrar que a Anvisa goza de um alto índice de independência política. A autora modela a independência das agências a partir de duas dimensões distintas. A primeira, de independência formal, remete ao desenho institucional das agências, e é formalizada por um índice composto por variáveis como regras de indicação e demissão, autonomia financeira, independência administrativa, entre outras. Este índice mostra que as agências reguladoras têm um grau similar de autonomia política entre si e que todas apresentam um grau relativamente alto de independência. A segunda dimensão busca estipular o grau de interferência política do Poder Executivo sobre as agências, e é operacionalizada por um índice que inclui contingenciamento orçamentário, vacância das diretorias e número de diretores que entregaram o cargo antes do término do mandato, instrumentos de que esse Poder dispõe para intervir no processo regulatório[7]. Os resultados indicam

[7] Considera-se a vacância das diretorias como um mecanismo de interferência política, pois esses órgãos decisórios das agências necessitam de quóruns mínimos e da formação de maiorias para, respectivamente, deliberar e tomar decisões.

que todas as agências sofrem interferência do Poder Executivo, mas os graus variam bastante entre elas. Enquanto a ANP desponta como a agência que mais sofre interferência política, a Anvisa aparece como a segunda agência que menos recebe ingerência, atrás apenas da ANS.

Evidentemente, esses indicadores devem ser observados com cautela, pois como já destacou Bonis (2016), a influência presidencial realizada por meio das nomeações políticas aos cargos de direção nas agências reguladoras é enorme. De fato, como mostrei em meu livro sobre o jogo político na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em que pese a inconteste autonomia das agências *vis-à-vis* outros órgãos públicos, a prerrogativa de nomear os dirigentes máximos dessas instituições garante ao presidente da República e àqueles com capacidade de influenciar essas indicações a possibilidade de levar para a agência projetos e agendas políticas (Baird, 2020). Daí haver uma disputa política tão grande entre Executivo e Legislativo, com a participação de vários grupos sociais, para a indicação dos dirigentes das agências reguladoras. Conforme revelou o ex-senador Delcídio do Amaral, em sua delação premiada no âmbito da Operação Lava Jato,

> há verdadeira 'queda de braços' para indicação de nomes para as agências reguladoras relacionadas à área da saúde, até pela visibilidade negativa que o Caso Lava Jato impôs aos setores de energia, engenharia e petróleo [e, portanto,] especial atenção deverá ser dada à ANS e Anvisa, cujas diretorias foram indicadas pelo PMDB do Senado, principalmente pelos senadores Eunício Oliveira, Renan Calheiros e Romero Jucá. Jogaram 'pesado' com o governo para emplacarem os principais dirigentes dessas Agências (STF, 2016).

Os aspectos institucionais que garantem autonomia política à Anvisa em relação ao governo, aliados a outras características do órgão, procuram dar condições para uma atuação relativamente desimpedida da agência também face aos grupos de interesse. Entre as medidas – no sentido de impedir a captura pelos grupos de interesse e garantir essa autonomia –, estão a necessidade de as decisões serem colegiadas, com a presença de pelo menos três diretores, dentre eles o diretor-presidente, deliberando por maioria simples, e o instituto da quarentena, que veda ao ex-dirigente a representação de qualquer pessoa ou interesse por 6 meses após deixar o cargo.

A independência da Anvisa para propor medidas e levá-las a cabo, mesmo que afetem os mais poderosos interesses, é um ponto extremamente relevante para este livro, na medida em que buscaremos observar as consequências do lobby dos grupos de interesse sobre a proposta de regulação da publicidade de alimentos feita pela agência.

Aqui, novamente, é preciso ter cautela, pois assim como a autonomia em relação ao Executivo central apresenta limites, tampouco se pode esperar uma atuação da agência alheia às influências de grupos sociais, especialmente os empresariais, mesmo com as proteções institucionais mencionadas. Frise-se aqui que, em realidade, influências sociais são bem-vindas, podendo inclusive contribuir para os trabalhos da agência. Preocupante, de fato, é quando a influência torna-se captura, de tal modo que o interesse público é solapado por interesses privados.

Potencial exemplo disso nos é trazido pelo estudo recente de Scheffer et al. (2020), que analisa a "porta giratória" na Anvisa e na ANS. Tal fenômeno ocorre quando pessoas oriundas do setor privado assumem um posto na diretoria colegiada da agência e depois voltam ao mercado, ou quando, mesmo tendo origem e trajetória no setor público, indivíduos migram para o setor regulado após terem exercido um cargo de direção na agência. Essa situação preocupa, pois, em tese, a perspectiva de trabalho futuro no setor privado poderia afetar as decisões presentes dos dirigentes. O estudo mencionado acompanhou as duas agências ao longo de 20 anos e identificou que, dos 36 diretores que por elas passaram, 16 estiveram em situação enquadrada como "porta giratória". No caso da Anvisa, 5 diretores com origem no setor público acabaram transitando para o setor privado. Embora não seja o caso da Anvisa, vale mencionar, como contraponto, conforme abordei em meu livro sobre a ANS, que, muitas vezes, a indicação de alguém com origem no setor privado gera tamanha suspeição que pode não ser a melhor estratégia empresarial de influência. De fato, no caso da agência de saúde suplementar, a gestão de maior proteção ao consumidor foi liderada por um empresário do setor. De todo modo, trata-se de prática preocupante e que deve ser acompanhada de perto, especialmente quando a "porta giratória" vai além dos dirigentes e passa a operar também nos escalões inferiores, como mostrei no caso da ANS (Baird, 2020).

Em boa medida, a ação política desses grupos de interesse acontece nos mecanismos de participação disponibilizados pela Anvisa. O principal deles é o Conselho Consultivo, cujo objetivo é dar suporte à

Diretoria Colegiada a partir da institucionalização da participação dos grupos de interesse no âmbito da agência. O órgão, presidido pelo ministro da Saúde, é composto por treze membros, entre representantes do setor regulado, grupos de defesa do consumidor e governo. O Conselho Consultivo é, assim, um espaço privilegiado de atuação política dos grupos de interesse, pois permite um acompanhamento constante das ações da Anvisa, bem como o aconselhamento sobre seus rumos.

A Anvisa ainda dispõe de outros órgãos consultivos responsáveis pelo assessoramento em algumas áreas e temas da agência, como as Câmaras Setoriais, compostas por representantes do governo, setor regulado e sociedade civil, e as Câmaras Técnicas, integradas por especialistas da sociedade civil.

Instrumento por excelência de participação dos grupos de interesse nas decisões regulatórias da Anvisa, a consulta pública constitui o canal aberto pela agência para o recebimento de comentários e sugestões a respeito das propostas de resolução. Para a realização da consulta, a Anvisa determina um período para o recebimento das contribuições dos grupos de interesse, as quais podem ser enviadas por meio de um formulário eletrônico existente no site da agência. As principais resoluções elaboradas pela Anvisa são colocadas em consulta pública para que os grupos de interesse possam enviar suas contribuições, as quais podem ou não ser acatadas pela agência.

Há, ainda, as audiências públicas, que são fóruns presenciais realizados pela Anvisa para obter a percepção dos grupos de interesse a respeito da matéria discutida, receber subsídios atinentes ao tema e permitir que cidadãos e coletivos interessados possam debater e fazer propostas referentes à resolução em escrutínio. No caso das regulações mais polêmicas e que afetam diretamente os grupos de interesse, a agência costuma, após o período de consulta pública, convocar uma audiência pública antes da expedição de qualquer resolução. Cabe ressaltar, de todo modo, que a Anvisa não define critérios para a convocação nem das consultas públicas, nem das audiências públicas, ficando a cargo da Diretoria a decisão a esse respeito. Tal aspecto reforça o poder discricionário da Diretoria Colegiada.

Por fim, destaca-se que a Anvisa instituiu um fórum específico para o atendimento ao público, especialmente o setor regulado, que é o Parlatório. Trata-se de um sistema online para agendamento de

reuniões presenciais ou virtuais, especialmente com o corpo técnico da agência, geralmente para tratar de processos atinentes às empresas que correm na Anvisa. É necessário dispor de um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) para ter acesso ao sistema e solicitar e acompanhar o trâmite das solicitações de audiências. As audiências no Parlatório, que podem ser gravadas, são regulamentadas por portaria específica, que determina, dentre outras coisas, que haja ao menos dois agentes públicos presentes na reunião e a lavratura de ata com relação de participantes, assuntos tratados e decisões tomadas (Brasil, 2014a). Por praxe, os diretores da agência atendem nos gabinetes, mas já houve caso de diretor que atendia apenas no Parlatório (informação enviada pela Anvisa ao autor por e-mail)[8].

É interessante notar que se trata de um caso pioneiro de autorregulamentação do lobby por um órgão federal. Embora essa regulação possa ser aperfeiçoada e tornada mais abrangente, essa experiência poderia ser levada a outras agências reguladoras e mesmo a outros órgãos da administração pública federal, especialmente num momento em que vem se discutindo uma regulamentação geral do lobby no país.

Em relação à estruturação interna para a regulação da publicidade, houve o desenvolvimento de uma área logo após o surgimento da agência, culminando com a instituição, em 2004, de uma gerência específica para tratar do tema: a Gerência-Geral de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, de Publicidade, de Promoção e de Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária (GPROP), responsável por todas as atividades de avaliação, controle, acompanhamento e fiscalização da publicidade de produtos sujeitos à vigilância sanitária, exceto aqueles derivados do tabaco. Criou-se, desta forma, uma estrutura com uma característica semelhante à própria Anvisa, que é a transversalidade das ações. A GPROP ficava incumbida de se articular com as outras gerências-gerais, como medicamento, cosmético e alimento, para tratar do tema da publicidade. Como veremos adiante, esta gerência não existe mais. No ano seguinte, em 2005, a área de pu-

[8] Para o agendamento de reuniões com parlamentares, bem como para o acompanhamento mais geral das pautas legislativas, a Anvisa dispõe de uma assessoria parlamentar que atua no Congresso Nacional. Até 2016, 9 agências reguladoras dispunham de assessorias parlamentares. Diferentemente do que muitos imaginam, o próprio Estado, por meio de agências, ministérios e tribunais, também se articula para fazer lobby no Legislativo federal. Em 2016, 95 órgãos públicos estavam cadastrados na Câmara dos Deputados para o acompanhamento do trabalho legislativo, o que representa um crescimento constante desde a redemocratização (Santos e Baird, 2019).

blicidade foi ainda mais robustecida, com a criação da Câmara Setorial de Propaganda e Publicidade de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária, instância de natureza consultiva, cuja função era subsidiar as decisões da Diretoria Colegiada.

Dotada de ampla autonomia e vasto rol de atribuições, bem como uma estrutura institucional robusta, que dava sustentação às suas ações, não tardou para que a Anvisa iniciasse sua incursão pela regulação da publicidade. Em 2005, seis anos após a sua criação, a agência tomou iniciativas de regulação da publicidade em três áreas: bebidas alcoólicas, medicamentos e alimentos.

Capítulo 2

Teorias da regulação: captura e instituições

Com o crescente papel regulador do Estado, diversas teorias, nos mais distintos campos, buscaram dar conta do fenômeno regulatório, atentando, principalmente, para a interação entre atores públicos e privados. Em outras palavras, buscaram compreender como Estado e sociedade interagem para produzir as políticas públicas que afetam a vida de todos nós. Há grupos sociais que têm permanente vantagem na busca por seus interesses? Qual o papel do Estado: implementa interesses de alguns grupos, medeia interesses entre grupos conflitantes ou executa seus próprios interesses? Quando queremos entender o resultado de uma política pública de uma agência reguladora, basta olhar para ela ou é preciso olhar também para os outros atores e arenas políticas (Congresso Nacional, outros ministérios, Judiciário), que podem ter papel decisivo no processo? A economia e a ciência política debruçaram-se sobre essas questões, dando origem, respectivamente, à teoria da regulação econômica, também conhecida como teoria da captura, e à teoria positiva das instituições.

A teoria da captura

O primeiro grande esforço teórico a lidar com a questão da regulação e da capacidade do setor privado de influenciar a formulação de regras regulatórias veio da economia, no início da década de 1970. Trata-se da teoria da regulação econômica, ou teoria da captura, formalizada por George Stigler, ligado à Escola de Chicago, em 1971, em seu texto seminal "The theory of economic regulation".

De acordo com o autor, as principais tarefas atribuídas a esta teoria "são a explicação de quem receberá os bônus e arcará com os

ônus da regulação, da forma que a regulação tomará, e dos efeitos da regulação sobre a alocação de recursos" (Stigler, 1975, p. 114, tradução nossa). Ao focar a ação política dos grupos sociais e os resultados daí advindos, o autor afasta-se de uma discussão sobre regulação a partir de um prisma meramente econômico e realiza uma análise econômica da política. Isso não significa, como veremos, que variáveis políticas foram suficientemente incorporadas à sua análise.

A teoria da regulação econômica traz à tona a discussão sobre a regulação atender primordialmente aos interesses da indústria em detrimento dos interesses do consumidor, o que caracterizaria uma forma de captura do poder público. Essa vantagem por parte do empresariado decorreria não apenas da ação da indústria para capturar as agências, mas também porque estas teriam sido concebidas desde o início para favorecer uma fração do setor privado. De forma direta, o autor explica o eixo central de seu argumento: "Via de regra, a regulação é adquirida pela indústria e é concebida e conduzida primordialmente para benefício da mesma" (Stigler, 1975, p. 114, tradução nossa).

O autor modela um sistema por meio do qual as indústrias demandariam regulação e os políticos, por sua vez, ofertariam essa regulação. A relação funcionaria da seguinte forma: os partidos políticos têm altos custos de operação para manter a máquina partidária funcionando, especialmente durante as eleições, de modo que necessitam de dois tipos de recursos: auxílio financeiro e votos; as indústrias, por sua vez, necessitam da regulação para obter os principais tipos de benefícios advindos do governo: subsídios, barreiras à entrada de concorrentes, controle de produtos substitutos e complementares e fixação de preços. A partir dessa relação de oferta e demanda, estrutura-se um sistema em que as indústrias financiam os políticos, garantindo sua sobrevivência, enquanto estes, em troca, disponibilizam a regulação econômica, assegurando toda sorte de benefícios às empresas.

A estrutura argumentativa trata de incorporar à política os pressupostos microeconômicos acerca do comportamento dos agentes de mercado. Assim, o autor se baseia na teoria racional do comportamento político, segundo a qual os políticos agem racionalmente para obter votos, independentemente do juízo de valor a respeito da política adotada. Contrariamente à teoria do interesse público, que enfatiza a busca pelo bem comum nas ações dos agentes estatais (compreendidos aqui os políticos eleitos e os burocratas), a teoria da captura "descreve

os atores no processo regulatório como detentores de objetivos estreitos e autocentrados – principalmente manutenção do cargo ou busca por reeleição, autorrealização avinda do exercício do poder e, talvez, enriquecimento pessoal após deixar o cargo" (Levine; Forrence, 1990, p. 169, tradução nossa).

Tendo em vista esses objetivos de maximização do interesse pessoal ou organizacional, Laffont e Tirole (1991) elencam uma série de meios pelos quais grupos de interesse buscam influenciar as decisões de políticas públicas: 1) suborno; 2) promessa de emprego futuro em alguma das empresas reguladas – este é um dos lados do fenômeno conhecido como "porta giratória", que denota uma relação próxima entre a burocracia e o setor regulado, de modo que pessoas do setor regulado podem migrar para postos públicos ("porta de entrada") ou burocratas podem migrar para as empresas reguladas após deixarem seu cargo ("porta de saída"); 3) estabelecimento de relações pessoais; 4) acordo pelo qual as empresas do setor evitam criticar publicamente as agências, questão cara aos reguladores; 5) transferência de recursos a políticos eleitos que têm ascendência sobre a agência – isso envolve desde financiamento de campanhas a lobby junto a todos os grupos afetados pela regulação, de modo a convencê-los a respeito das medidas tomadas pelas agências em benefício do setor.

Outra premissa importante de Stigler, relativa à preponderância de certos grupos empresariais, ampara-se nas ideias de Olson (1999) sobre a lógica da ação coletiva. O ponto central do autor para a questão da prevalência de certos grupos sociais é que há incentivos distintos para a atuação de diferentes de grupos, de tal modo que os prospectos de uma ação coletiva simétrica são, no mínimo, falaciosos.

Segundo seus postulados, indivíduos racionais e maximizadores de interesses próprios não têm incentivos, especialmente em organizações maiores, para colaborar visando à promoção de interesses comuns, uma vez que, independentemente da ação individual, esses benefícios coletivos serão compartilhados. Isso constitui, no jargão da literatura, o problema do "carona" (*free-rider*). Esses grupos, denominados pelo autor de "latentes", têm menos incentivos para agir coletivamente. Desse modo, assevera Olson (1999), a promoção conjunta de interesses só poderá ocorrer em grupos menores ou privilegiados, em que ocorra a coerção para arregimentar e alinhar os indivíduos do grupo em torno de determinada questão.

Como corolário, "os resultados da luta política entre os vários grupos da sociedade não serão simétricos e equilibrados" (Olson, 1999, p. 141). A capacidade organizacional dos grupos privilegiados, diante dos grupos latentes que têm interesses comuns, mas poucos incentivos para a mobilização, torna o jogo político desigual, de modo que, via de regra, aqueles tendem a ser beneficiados e sobressair nas disputas políticas.

A partir desses pressupostos, Stigler conclui que grupos com menores custos de organização e informação tendem a ser favorecidos pelas políticas regulatórias, na medida em que têm maior capacidade de mobilização dos recursos necessários para o estabelecimento da relação política de troca anteriormente descrita. Essa assertiva é válida não apenas quando se compara a assimetria de poder entre empresariado e consumidores, mas também ao verificar a força de grupos empresariais consolidados perante empresas emergentes. Gheventer (2003) é claro sobre esse aspecto:

> Em indústrias competitivas, a regulação foi elemento essencial para elevar o poder de mercado das empresas já estabelecidas, o que resultou não só na elevação de preços e práticas discriminatórias como também na cartelização e limitação da entrada de novos competidores que pudessem dissipar as rendas das empresas e beneficiar consumidores (p. 21).

Wilson (1989) também nos ajuda a entender a distinta capacidade dos grupos de interesse em afetar as políticas públicas, mas a partir da observação do contexto político. O autor faz uma tipologia de ambientes políticos nos quais se inserem as agências governamentais, de modo que um determinado ambiente pode ser mais ou menos suscetível à influência dos agentes privados, a depender dos incentivos à disposição dos grupos envolvidos. Sua argumentação aponta para situações em que há grande chance de a agência ser capturada ou beneficiar sobremaneira os interesses privados.

O autor concebe quatro tipos de ambiente político para as agências: 1) clientelista (*client politics*); 2) empresarial/empreendedor; 3) permeado pela atuação de grupos de interesse (*interest-group politics*) e 4) majoritário (*majoritarian*). Começando pelo último, trata-se de casos em que nenhum grupo social é fortemente afetado, pois os benefícios e os custos estão amplamente distribuídos na sociedade. Aqui, não há

grande incentivo à atuação dos grupos sociais. O terceiro ambiente refere-se àquelas situações nas quais grupos opostos têm fortes incentivos para atuar, uma vez que os custos e os benefícios per capita são muito altos. Neste caso, a tendência é que a agência não se torne instrumento de nenhum grupo específico de interesse, ou seja, não produza recorrentemente resultados favoráveis a um determinado grupo.

Os dois primeiros tipos de ambiente são os que mais nos interessam, pois tratam de situações em que o setor privado tem grande incentivo para agir, lançando mão de seus recursos organizacionais, financeiros e políticos. O primeiro ambiente é o da política clientelística, que ocorre quando a maior parte dos benefícios vai para um grupo pequeno, como uma indústria, enquanto os custos distribuem-se entre um grande número de pessoas, como os consumidores. Neste caso, de benefícios concentrados e custos difusos, há grande incentivo para que as empresas se organizem, enquanto os consumidores permaneçam inertes. Na expressão de Olson (1999), haveria os pequenos poderosos (empresas) e os gigantes adormecidos (consumidores).

Por fim, temos o ambiente empresarial/empreendedor, no qual os custos são concentrados em um setor industrial e os benefícios, difusos na sociedade. Neste caso, a oposição do grupo empresarial será forte contra a agência, que precisará buscar apoio de setores sociais para sustentar o ônus imposto à indústria. Tal situação é bastante delicada, na medida em que os recursos políticos e as informações necessárias à regulação podem estar concentradas nas mãos desses grupos. Assim, haverá grande pressão do empresariado para contornar o tipo de regulação vigente nessa indústria.

Este parece ser bem o caso aqui, em que a Anvisa buscou implementar medidas que imporiam restrições à publicidade e, portanto, custos concretos ao setor privado, enquanto os benefícios sociais daí advindos, como uma possível melhora na saúde das pessoas, seriam praticamente imperceptíveis, especialmente no curto prazo. Evidentemente, os incentivos para a ação política estão, neste caso, do lado do empresariado.

Vimos, portanto, que as discussões teóricas trazidas tanto por Mancur Olson como por James Wilson reforçam a noção geral existente a respeito da força política dos principais grupos econômicos. Conforme coloca Wilson (1989, p. 83, tradução nossa), “Sempre foi difícil organizar e direcionar os interesses das pessoas que têm pouco a per-

der individualmente numa determinada política pública". A despeito dessa proposição, ambos autores procuram matizar sua análise, seja mostrando as possibilidades abertas à participação de outros grupos, seja argumentando que há mecanismos que tornam viável a participação de grupos maiores.

Wilson chama a atenção para o fato de avanços tecnológicos e a emergência de grandes fundações dispostas a financiar grupos de interesse público que lutam por alguma causa terem contribuído para diminuir "o custo de criar uma organização política capaz de exercer o controle social de um órgão que atua num ambiente político empreendedor (*entrepreneurial)*" (Wilson, 1989, p. 83, tradução nossa). Exemplos concretos desses fatores, e que poderão ser observados ao longo do livro, são:

1) a consulta pública aberta pela Anvisa para receber contribuições sobre a matéria proposta, as quais podiam ser enviadas eletronicamente, e que, portanto, ensejaram participação expressiva, inclusive de pessoas físicas;

2) a participação intensa de grupos de interesse público financiados por grandes fundações, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), e o Instituto Alana, ambos muito ativos no apoio à resolução proposta pela Anvisa.

Voltando à teoria da captura, outro ponto de relevo diz respeito à cadeia de controle estabelecida entre os grupos econômicos e os burocratas, que implementarão, em última instância, os interesses daqueles grupos. De acordo com a lógica da teoria, os grupos econômicos controlam os políticos, que, por sua vez, controlam os burocratas, de modo que as políticas postas em marcha por estes "refletirão o balanço de poder subjacente a esses vários grupos" (Moe, 1987a, p. 275, tradução nossa). Nesse sentido, não haveria nenhum tipo de mediação institucional entre os interesses de grupos sociais e os resultados finais de políticas governamentais. Em outras palavras, os interesses empresariais seriam diretamente espelhados nas decisões, não havendo espaço para a ação de outros grupos sociais ou políticos. A contribuição de Stigler foi decisiva, portanto, para o estabelecimento das bases de uma teoria econômica da ação governamental centrada em grupos econômicos cujos interesses são traduzidos diretamente em políticas públicas.

As ideias centrais de Stigler não apenas se mantiveram em voga por muito tempo – a ponto de ainda hoje, cinco décadas após seu texto, expressões como "captura" serem referência comum nos debates sobre agências e nos meios de comunicação –, como ensejaram desenvolvimentos futuros desse corpo teórico. Diversos autores procuraram refinar, corrigir, complementar e ampliar os postulados da teoria.

Talvez o principal autor a aperfeiçoar e debater o modelo analítico de Stigler foi Samuel Peltzman. Atento ao contexto político norte-americano desde a década de 1960, o autor notou a emergência de poderosos grupos de consumidores, capazes de se contrapor, em alguma medida, aos interesses econômicos e auferirem vitórias nas disputas regulatórias. Assim, criticando o modelo inicial da teoria da captura, em particular a dominância incontrastável dos grupos empresariais, Peltzman (1976) argumentava que grupos difusos poderiam se organizar, reduzindo a assimetria existente. Ademais, o autor apresentava um olhar político mais sofisticado, afirmando que, mesmo sem capacidade organizacional, grupos latentes poderiam ter alguma influência, já que participavam do jogo político por meio do voto. Com isso, Peltzman avança, ainda que timidamente, em relação à ausência de mediação institucional do modelo inicial de Stigler. Nesse sentido, a teoria da captura ganhou com Peltzman contornos de uma teoria mais geral sobre a competição entre grupos sociais opostos.

Outro expoente da teoria econômica da regulação é Gary Becker que, seguindo a vertente de Peltzman, procura realçar a competição entre diversos grupos com interesses e recursos distintos, oferecendo-nos uma abordagem que já pende para o pluralismo político. Segundo Becker (1983), explicitando seu pendor pluralista, nenhum grupo social vence ou é derrotado cabalmente na disputa política, uma vez que mesmo os grupos menos favorecidos poderiam lançar mão de estratégias para reduzir as disparidades nesse jogo distributivo. Seria possível, por exemplo, investir mais recursos em atividades políticas, como contribuições de campanha e propaganda política. Em que pesem os novos elementos agregados à teoria, esse modelo não tem a capacidade de superar as deficiências associadas à não incorporação de variáveis políticas, como a burocracia e os poderes Executivo e Legislativo, que continuam a ser assumidos como meros transmissores dos interesses dos grupos. Nessa visão, a força relativa dos grupos da sociedade seria, por definição, refletida nas decisões de políticas pública, como se políticos ou servidores públicos não tivessem qualquer capacidade de influência.

Recentemente, houve, ainda, uma contribuição à teoria original de Stigler, desenvolvida por Daniel Carpenter em seu texto "*Protection without capture*", no qual, com base em um modelo matemático, o autor prevê situações nas quais um regulador age em favor das grandes indústrias, mas sem que isso constitua necessariamente captura, mas mera proteção, como indica o título de seu trabalho. Assim, os resultados das políticas, mesmo em benefício das indústrias, não explicariam os mecanismos subjacentes à sua aprovação. Equivale a dizer que os reguladores podem implementar políticas que favoreçam os empresários sem que isso signifique, necessariamente, uma ação em resposta às pressões da indústria.

Fundamentado em um modelo reputacional, Carpenter procura testar algumas hipóteses que justificariam um regulador neutro atuar em favor das indústrias, em particular as mais antigas no mercado, no que diz respeito à aprovação de novos produtos. A hipótese central do autor se refere à familiaridade do regulador com o produto da empresa. Nesse caso, mesmo um regulador teoricamente neutro poderia preferir determinada empresa, aprovando reiteradamente seus produtos, simplesmente porque esta é um agente reconhecido no mercado e goza de grande reputação. Essa assertiva se mantém válida mesmo quando surge uma empresa nova com um produto de melhor qualidade. Em outras palavras, a qualidade do produto ficaria em segundo plano frente à conceituação de uma empresa no mercado.

A hipótese do autor não implica, portanto, captura, entendida como fruto da ação política do empresariado, mas antes um viés exercido pelo regulador ao levar em conta a reputação da empresa regulada. Assim, essa perspectiva não necessariamente acarreta refutação da teoria da captura, mas sim reorientação dos pressupostos e mecanismos. Nesse modelo, a ação do regulador pode coincidir com o *lobby* realizado pela indústria, reforçando-se mutuamente. As contribuições trazidas a lume por Carpenter têm dois sentidos relevantes. Primeiramente, reforça, em consonância com as conclusões já mencionadas de meu estudo sobre a política no setor de planos de saúde, que é irreal imaginar a possibilidade de alcançar um desenho institucional que insule as agências de interesses externos, equalizando a participação dos diversos grupos (Baird, 2020). Em segundo lugar, conforme expõe o autor na conclusão, os resultados observados a favor ou contra determinados grupos "podem dizer pouco ou nada sobre política, uma vez que podem existir por diversas razões, algumas relacionadas à captura

e outras não" (Carpenter, 2004, p. 627). Nesse sentido, somente um estudo, como o que propomos aqui, que reconstitua a ação política dos grupos de interesse, atentando para cada fase do processo decisório das políticas públicas, pode mitigar essa dificuldade e ajudar a iluminar a influência real exercida por esses grupos.

Menciono, por fim, a teoria da escolha pública (*public choice theory),* que também esteve muito em voga na década de 1970, ao lado da teoria da captura. Embasada nos mesmos pressupostos de racionalidade dos atores, que sempre buscariam maximizar seus interesses, a contribuição dessa corrente foi incluir os burocratas em seu modelo de análise. Como qualquer outro grupo, os servidores também seriam agentes auto-interessados, que se empenhariam para obter, junto aos políticos, o maior orçamento possível para suas agências, visando ao aumento de salários, prestígio e poder. Da mesma forma, seria racional para os políticos "comprar" políticas regulatórias da burocracia, pois a eles interessaria implementar essas políticas, que garantirão o apoio da população e maximizarão seu potencial eleitoral. É importante mencionar a teoria da escolha pública, pois foi a primeira, com essa abordagem mais economicista, a levar em consideração o papel de um ator para além dos grupos de interesse empresariais, que seriam os burocratas.

Independentemente das diversas ramificações que a teoria da captura teve, seu foco foi a influência dos grupos sociais. Especialmente em sua versão inicial, as indústrias eram tidas como os principais beneficiários da regulação estatal, em detrimento de consumidores e outros grupos desorganizados, cujos interesses difusos dificultariam alguma forma de mobilização e expressão política. A despeito de seu inegável poder explicativo, essa teoria contém várias lacunas, as quais foram expostas por diversos autores, especialmente aqueles que têm no Estado seu foco precípuo de análise.

Instituições importam

Uma das principais críticas à abordagem econômica da regulação diz respeito ao pouco ou nulo espaço que é dado às variáveis políticas dentro de sua estrutura analítica. Assim, a teoria da captura, por exemplo, apesar de ter avançado na discussão sobre os grupos sociais envolvidos e afetados pela regulação, ignorou a importância do Estado

enquanto arena de conflitos e ator político com interesses próprios na regulação. No vácuo deixado pela teoria da captura, que centrava sua análise nos grupos sociais, uma onda de estudos e trabalhos focando o Estado ressurgiu na ciência política na década de 1980 sob o lema "*Bringing the State Back in*" (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 1985). Sem negarem a importância dos grupos sociais para os processos políticos, os estudiosos neoinstitucionalistas buscaram dar ênfase aos elementos institucionais que determinam e condicionam as ações dos grupos sociais.

Nesse sentido, Skocpol (1985) afirma que essa nova linha de análise assumiria o Estado em duas funções complementares, porém distintas, quais sejam, como estrutura e como ator político. Assim, seria fundamental entender o Estado como uma estrutura, uma arena político-institucional, no interior da qual diversos grupos competem entre si para tentar influenciar as políticas públicas. No entanto, a visão trazida pelos neoinstitucionalistas busca enfatizar que as instituições não são arenas neutras, mas que as regras do jogo político conformam e determinam o resultado das políticas e dos interesses trazidos pelos grupos sociais ao Estado.

Assim, as demandas desses grupos continuariam a se processar dentro do Estado, mas as arenas por onde elas passariam, com suas regras específicas, seriam decisivas para o sucesso ou não das políticas públicas desejadas pelos mais diversos grupos. É com base nesses pressupostos que a ciência política volta-se para os estudos das regras que definem o jogo político, como as legislações eleitoral e partidária. Apenas para exemplificar a questão, e fazendo uso de estudos que justamente focam a atuação de grupos de interesse nas instituições políticas nacionais, regras internas do Congresso Nacional, como os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao estipular, por exemplo, por quais comissões passam determinadas matérias durante sua tramitação, definem os acessos dos grupos de interesse e as possibilidades de aprovação da lei (Taglialegna; Carvalho, 2006; Cabral, 2007). Nesse sentido, a força dos grupos sociais deve ser relativizada face às implicações políticas advindas das instituições. Um grupo social pode ter grande poder político, sendo capaz de arregimentar importantes forças de sustentação, mas o sucesso de suas ações também dependerá das regras existentes no jogo político e de sua capacidade de mobilizá-las em seu favor.

O Estado também deve ser entendido, segundo essa perspectiva, como um ator político, capaz de atuar com relativa autonomia frente aos mais diversos grupos sociais. Assim, agências estatais, burocratas e políticos devem ser vistos como atores com interesses outros que não os dos grupos sociais, podendo formular e afetar o desenho de políticas públicas. Ao sugerir a autonomia do Estado, não se quer dizer que "atores estatais podem ignorar interesses sociais, mas simplesmente que suas preferências não podem ser reduzidas às dos interesses sociais" (Vogel; 1996, p. 20, tradução nossa).

Reconhecer a autonomia relativa do Estado não equivale a enxergá-lo como um bloco monolítico, que interagiria de forma coesa com os grupos sociais. Ao contrário, há diversas instituições no sistema político, como os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, a burocracia, os partidos políticos, todos com suas divisões internas, podendo ou não ter interesses convergentes, seja entre eles ou dentro deles. Este ponto também é fundamental, pois, como veremos, a Anvisa, como órgão do Poder Executivo federal, também tinha suas preferências, manifestas quando da proposição da regulamentação da publicidade de alimentos, as quais foram confrontadas por outras instituições políticas, inclusive do próprio Executivo.

A partir dos aportes trazidos pelo neoinstitucionalismo, diversas críticas foram direcionadas à teoria da captura. A primeira diz respeito à suposta inexorabilidade da predominância do setor regulado. Ora, se há eleições recorrentes, de modo que o eleitor pode influenciar, mesmo que marginalmente, a posição dos políticos; se há disputas entre atores estatais, os quais atuam com alguma autonomia; e se alguns grupos sociais, mesmo os menos favorecidos, são capazes de potencializar, em alguma medida, sua ação política no Estado, é de se supor que nem sempre os interesses do setor regulado devem prevalecer.

Como vimos, mesmo alguns teóricos da captura, posteriores a Stigler, como Peltzman e Becker, já haviam notado esse fato e procuraram adequar algumas conclusões mais gerais dessa perspectiva, reconhecendo a competição entre grupos de interesse e a possibilidade de que nem sempre o empresariado saia vitorioso do embate político. A extensão da regulação em questões trabalhistas, ambientais e relacionadas ao consumidor na década de 1960 nos Estados Unidos foi determinante nesse diagnóstico. Nesse sentido, a despeito da inegável influência dos principais grupos econômicos, seu poder político teria

a capacidade de explicar apenas parcialmente os resultados políticos. Conforme apontam Carrigan e Coglianese (2011), é muito provável que a influência exercida pela indústria varie ao longo do tempo, especialmente entre diferentes administrações.

O modelo teórico proposto pela teoria da captura prevê um viés pró-empresa na regulação exercida pelo Estado justamente por centrar suas atenções exclusivamente na capacidade dos grupos organizados da sociedade de impor seus interesses ao governo, o qual produziria automaticamente os resultados demandados por esses grupos de pressão. Nesse sentido, seus teóricos pressupunham que esses grupos tivessem "controle sobre todas as variáveis que interferem no ambiente onde operam as políticas, quando de fato os resultados de aplicação de políticas por vezes são muito diversos, senão opostos, a suas motivações iniciais, por força de todos os outros elementos envolvidos" (Salgado, 2003, p. 10).

Essa visão é simplista e reducionista na exata medida em que deriva os resultados das políticas diretamente das motivações e interesses dos grupos, desconsiderando a política. Dito de outra maneira, essa corrente, de caráter economicista, pressupõe que a distribuição de interesses e de poder na sociedade reflete diretamente em políticas públicas e/ou regulatórias, como se o Estado fosse um mero transmissor dos interesses sociais, particularmente dos poderosos grupos econômicos. Sua principal fragilidade, assim, é o foco exclusivo na avaliação de resultados em detrimento de uma abordagem mais ampla que englobasse a relação entre os diversos atores governamentais e também os mecanismos político-institucionais que moldam e determinam os resultados políticos.

Teoria positiva das instituições (relação agente-principal)

Esses desdobramentos dentro da ciência política ensejaram, no âmbito da regulação, o surgimento daquilo que Moe (1987b) chamou de teoria positiva das instituições (ou relação agente-principal), focada, principalmente, na questão do controle político. Essa literatura também buscava compreender, à sua maneira, como grupos sociais afetavam a política. No entanto, essa tarefa seria realizada com o foco menos voltado aos interesses desses grupos e mais para "os mecanismos pelos quais as preocupações dos eleitores são transformadas pelo processo político em políticas públicas" (Levine; Forrence; 1990, p. 170).

As regras do jogo são, portanto, decisivas para se compreender como interesses situados na sociedade são traduzidos em políticas públicas. Nesse sentido, o poder para estabelecer regras de supervisão sobre atores estatais, inclusive agências responsáveis pela regulação, determina vencedores e perdedores do jogo político. De acordo com Moe (1987b, p. 476, tradução nossa), "precisamente porque as decisões de políticas são sensíveis a características institucionais, estas últimas podem ser manipuladas por atores em posições-chave de poder – presidentes de comissões no Parlamento, por exemplo – para controlar os resultados de acordo com seus interesses pessoais".

A teoria da agência (problema do agente-principal) discute os problemas envolvidos na relação entre agente-principal em uma situação de assimetria de informação. O "principal" (detentor do poder último) aciona um "agente" para tomar medidas em seu lugar e no seu interesse. Ocorre, no entanto, que em razão da maior especialização do "agente", este tem mais informações e pode ter o incentivo de contrariar os interesses do "principal", caracterizando o fenômeno do risco moral (*moral hazard*). Tendo em vista esse cenário, o "principal" procura desenvolver formas de monitoramento e controle sobre as ações do "agente".

Dada essa assimetria, compreende-se a razão pela qual eleitores encontram dificuldade em controlar seus representantes eleitos, os quais, por sua vez, veem-se com o mesmo problema no que se refere à sua relação com os burocratas das agências governamentais. Essa teoria revela-nos, desse modo, que há razoável autonomia dos diversos atores políticos. O olhar para essas disputas em torno da questão do controle foi a forma que a literatura do agente-principal encontrou para tentar superar aquilo que Moe (1987b) chamou de "caixa preta" da teoria da captura e explicar a política e a influência no sistema político.

Torna-se patente, assim, que essa linhagem teórica contrasta em diversos aspectos com a teoria da captura. A primeira diferença é que o foco deixa de ser os grupos de interesse e sua capacidade de mobilização política, centrais para os economistas da Escola de Chicago, e passa a ser os eleitores, a quem os políticos eleitos devem, de uma forma ou de outra, responder. Talvez o principal aspecto da distinção entre os dois corpos teóricos seja a cadeia de transmissão que vai dos interesses sociais, passando pelos políticos eleitos, até os burocratas, responsáveis pela implementação das políticas públicas. A teoria positiva das instituições não vê uma ligação direta entre os interesses dos

eleitores e o resultado final da política, estipulando, antes, uma miríade de alternativas políticas, as quais, por sua vez, são condicionadas pelas regras do jogo político nas diferentes instituições. Além disso, esta teoria coloca grande ênfase na discricionariedade dos burocratas e nos meios à disposição dos outros poderes instituídos para controlá-los, questão desprezada pela teoria econômica. É a esta discussão que nos voltamos agora, tendo em vista ser o ponto fulcral da teoria positiva das instituições.

Também chamada de teoria neoinstitucionalista, sua atenção está voltada para as relações entre atores políticos eleitos pelo voto e reguladores não eleitos aptos a formular e implementar políticas públicas (Carrigan; Coglianese, 2011). Conforme apontam esses autores, essa literatura, predominantemente norte-americana, enfatizou a relação entre o Congresso e as agências, atentando para as motivações que levaram o Poder Legislativo a delegar poderes às agências e às formas de supervisão sobre elas, processo comumente denominado *oversight*.

Há diversas maneiras de controlar as agências, como: a aprovação de leis detalhadas, que dão pouca margem à regulamentação pelas agências (Kerwin, 1996); o contingenciamento orçamentário; e os comitês legislativos, responsáveis pela supervisão de políticas públicas regulamentadas pelas agências. Mas a literatura costuma focar dois mecanismos principais pelos quais o congressista pode controlar a agência: "patrulha de polícia" e "alarme de incêndio".

O primeiro diz respeito ao acompanhamento sistemático dos burocratas para garantir que suas ações contemplem as preferências dos legisladores. O segundo se refere a uma reação do Congresso ao alerta realizado pelos grupos sociais cujos interesses foram desafiados pelos burocratas (McCubbins; Schwartz, 1984). Uma vez acionado o alarme, "o Congresso reage com uma das muitas possíveis ações, que vão desde um simples interrogatório sobre o assunto até uma completa investigação, repleta de audiências precedidas de relatórios do Escritório de Contabilidade Geral [Government Accountability Office]" (Kerwin, 1996, p. 233).

Por fim, a imposição de procedimentos administrativos também funciona como uma relevante forma de controle pelo Congresso. Com a criação de regras que definem canais de participação popular, como consultas e audiências públicas, os burocratas e os grupos de interesse se aproximam, facilitando a supervisão daqueles por estes. Ao menor

sinal de oposição a seus interesses, esses grupos podem recorrer à supervisão do tipo "alarme de incêndio".

São diversos, portanto, os meios dos quais o Congresso dispõe para supervisionar as agências governamentais. No entanto, como vimos, não é sensato entender o Estado como um ente coeso. Nesse sentido, seria plausível supor que o Congresso teria diversos competidores na busca pelo controle da burocracia; e não foi outra a conclusão de vários pesquisadores, que passaram, então, a dirigir sua atenção para outro "principal", o presidente. Isso foi particularmente relevante para o caso norte-americano, no qual se identificou uma "dominância presidencial", pela qual o chefe do Executivo teria conseguido, ao longo do tempo, reunir meios e implementar medidas que garantissem seu controle sobre os órgãos governamentais.

Diversos meios estão à disposição do presidente, como a prerrogativa de indicar os chefes das agências (*political appointment)* e a capacidade de definir a agenda política das burocracias. O *Office of Management and Budget*, ligado à presidência dos Estados Unidos, também confere enorme poder de influência ao presidente, pois lhe faculta a revisão de todas as normas emitidas pela burocracia pública. O papel deste órgão ainda foi ampliado no governo Reagan, que expediu uma ordem executiva determinando que as principais questões regulatórias passassem por análises de custo e benefício e fossem submetidas a ele.

Com o fenômeno da judicialização da política, o outro Poder, o Judiciário, também passou a receber maior atenção dos estudiosos, assomando como um terceiro "principal", cujas decisões a respeito da constitucionalidade dos regulamentos podem exercer impacto significativo sobre as ações dos burocratas. Conforme revelam Carrigan e Coglianese (2011), observou-se, nas décadas de 1970 e 1980 o surgimento da doutrina do "*hard look*" nos Estados Unidos, pela qual o sistema de revisão judicial das normas expedidas foi fortalecido, com vistas a garantir que os processos burocráticos levassem em conta todas as informações relevantes para a regulação.

Em que pese o freio posterior imposto pela Suprema Corte a esse *modus operandi*, diversos autores seguem criticando as revisões judiciais excessivas. Associadas à heterogeneidade das decisões dos tribunais, que julgam casos similares com interpretações distintas, tem-se um cenário de grande incerteza para as agências governamentais, que

são desestimuladas a tomar ações mais autônomas e acabam reduzindo o número de normas expedidas.

Interesses e instituições: uma síntese

Toda teoria, como não poderia deixar de ser, acaba por simplificar a realidade, pois foca um aspecto para explicar o mundo social em detrimento de outro. É nessa perspectiva que podemos entender as diferenças entre a teoria da captura e a teoria positiva das instituições. Ambas buscam explicar como interesses sociais e instituições políticas interagem para produzir resultados políticos. A questão fundamental, no entanto, é como cada uma acentua alguns aspectos dessa equação em detrimento de outros. Enquanto a primeira enfatiza os interesses dos grupos sociais, a última prioriza o funcionamento das instituições.

No âmbito da regulação, a teoria da captura buscou explicar os fatos políticos a partir da ênfase aos grupos econômicos poderosos, cujos interesses acabariam por se traduzir quase que naturalmente em políticas públicas que os beneficiassem. Não é à toa que seus teóricos tinham uma visão negativa da regulação e da influência dos grupos de interesse. Contraposta a essa vertente teórica está a teoria positiva das instituições, cujo foco recai sobre as estratégias de controle dos atores no âmbito das instituições e sobre como as regras moldam sua atuação.

Parece-nos claro que a teoria econômica aportou relevantes contribuições ao debate, mostrando como importantes grupos sociais são capazes de influenciar decisões de políticas públicas, pois é evidente que a elite política que se move no interior das instituições ressaltadas pelos institucionalistas não age no "vácuo", descolada dos interesses sociais, que inclusive são responsáveis, muitas vezes, pela eleição dos representantes políticos.

Todavia, a experiência histórica mostra que, a despeito do poder do "dinheiro", nem toda regulação é desenhada e implementada para favorecer grupos empresariais. A própria ideia de que a assimetria de poder na sociedade seja espelhada diretamente no ambiente político beira a simploriedade. Se fosse assim, seriam inconcebíveis todas as regulações postas em marcha pelos governos para salvaguardar interesses de cidadãos com a mais variada gama de demandas, desde o meio ambiente à proteção social. Esse fato ocorre não apenas em decorrência

da competição entre grupos de interesse – fato, aliás, já notado pela própria teoria da captura –, mas em razão dos atores estatais atuarem com relativa autonomia no processo decisório. Um presidente eleito, por exemplo, tem grande poder de agenda e está respaldado por grupos variados na sociedade, dispondo, desse modo, de certa autonomia para implementar projetos outros que não os defendidos pelos grupos de interesse mais poderosos.

As regras das instituições também afetam a definição de quem serão os ganhadores e os perdedores na disputa política, conforme acentuado pelos neoinstitucionalistas. Nesse sentido, a própria criação de certas instituições políticas pode ser pensada de modo a coibir a captura por certos grupos econômicos (Weingast; Moran 1983, apud Carrigan; Coglianese, 2011).

Justamente por realçarem o papel fundamental dos atores e instituições políticos, os autores filiados à teoria positiva das instituições acabaram, no entanto, por focar demasiadamente as mediações institucionais. Não é que esses autores desconsiderem o papel dos interesses sociais, até porque políticos e burocratas agem em função das preferências dos eleitores e dos grupos de interesse. Mas o fato é que os interesses sociais acabam por se traduzir em políticas de modo muito indireto, diluído, de tal forma que esses interesses acabam sublimados em meio à ação de atores políticos operando no interior das instituições estatais. Tanto é assim que os autores dessa corrente não se preocupam com a possibilidade de controle ou captura pelo lado dos interesses organizados, tentando inferir apenas a capacidade dos entes estatais de controlar a burocracia.

Se por um lado a ciência política foi beneficiada por uma onda de estudos que perscrutaram o funcionamento das instituições políticas, por outro, houve um prejuízo no tocante à compreensão mais abrangente da política dos grupos de interesse. Isso explica, por exemplo, a escassez de estudos no Brasil sobre lobby, influência e grupos de interesse, peças fundamentais no jogo político regulatório. Embora os interesses sociais sejam representados, mesmo que indiretamente, pelos atores políticos que interagem no âmbito das instituições – como o Congresso Nacional e o Executivo com sua burocracia e agências – é imprescindível, para uma análise política mais acurada e aderente à realidade, que esses grupos sejam conhecidos e que se explicite como atuam politicamente acionando essas instituições em defesa de seus interesses.

Essa mudança na chave analítica é fundamental, uma vez que esses grupos se organizam e atuam diretamente junto a essas arenas políticas, buscando exercer pressão e influenciar as questões que lhes são atinentes. Isso também deve ser investigado com maior profundidade. Quem pontuou essa questão mais cristalinamente foi Kerwin (1996, p. 297), que, ao analisar a teoria do agente-principal, afirmou que

> os grupos de interesse nunca são considerados os principais, mas influenciam profundamente essas outras instituições. Suas ações estimulam e por vezes motivam as do Congresso, da Casa Branca e dos tribunais. Quando ameaçados pela ação ou inação dos burocratas, os grupos de interesse vão ao Congresso e à Casa Branca pedir ajuda.

O que ocorreu com as teorias que tratam da regulação foi um movimento pendular que passou de um extremo de ênfase aos interesses sociais a um extremo de atenção às instituições, sem conseguir articular uma abordagem mais equilibrada que desse conta de balancear interesses e instituições. Não tenho a intenção de esboçar aqui qualquer teoria que dê conta de abarcar esses dois elementos fundamentais para a compreensão da regulação estatal. Mas é premente chamar a atenção para a importância, especialmente na ciência política, de resgatar o papel dos grupos de interesse, inserindo-os de forma coerente na análise das instituições políticas, com vistas a explicar mais fidedignamente a realidade.

É essa lacuna que busquei preencher ao estudar o lobby na regulação da publicidade de alimentos da Anvisa. Procurei analisar as estratégias e a influência dos grupos de interesse ao longo da tramitação dessa resolução, ao mesmo tempo em que levei em consideração a autonomia burocrática da Anvisa e o papel exercido por outros atores institucionais, como o Executivo federal, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário, de modo a alcançar a tradução mais fiel possível desse jogo político.

Capítulo 3

Grupos de interesse e agências reguladoras

Ao recapitularmos as principais teorias da regulação, observamos a necessidade de, sem deixar de atentar aos aspectos institucionais do jogo político, conferir maior atenção à atuação dos grupos de interesse. Assim, torna-se relevante traçar um breve panorama da literatura sobre grupos de interesse, com particular ênfase para um conjunto de estudos mais recentes que buscou aferir a influência desses grupos na formulação das regras das agências governamentais mediante a observação de sua atuação em mecanismos de participação. Igualmente importante é situar a recente literatura brasileira sobre agências reguladoras, especialmente a vertente que buscou conjugar esse novo formato institucional com a atuação dos grupos de interesse.

Lobby e grupos de interesse

A literatura que trata dos grupos de interesse, de raiz norte-americana, costuma focar a ação desses grupos no âmbito do Congresso, dada a importância histórica e institucional deste Poder na configuração política daquele país. Além disso, o Poder Legislativo é, de maneira geral, uma arena mais plural, o que confere maior acesso aos grupos de interesse. Os estudos nessa área são bastante amplos, podendo focar as táticas utilizadas pelos grupos de interesse (Schlozman; Tierney, 1986; Kerwin, 1996; Furlong, 1997; Furlong; Kerwin, 2005) ou avaliar a influência desses grupos, comparando votações e financiamento de campanhas, por exemplo.

No Brasil, diversos autores também procuraram avaliar a ação política dos grupos de interesse no Congresso Nacional, especialmente pela observação da atuação da Confederação Nacional da Indústria

(CNI) (Mancuso, 2007; Santos, 2011). Cabral (2007) procurou alargar essa linha de estudos e, paralelamente à sua análise no Congresso Nacional, focou o impacto da participação do empresariado em um órgão do Poder Executivo, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

No âmbito do Poder Executivo, os estudos no Brasil enveredaram por análises mais amplas sobre os padrões de relacionamento entre o governo e os grupos de interesse, usando conceitos como clientelismo, anéis burocráticos e corporativismo (Cardoso, 1975; Diniz; Boschi, 1978; Schmitter, 1971; Nunes, 1997), afastando-se de abordagens mais concretas sobre a ação política, ou seja, o lobby propriamente dito dos grupos de interesse.

Internacionalmente, o padrão foi o mesmo, ou seja, os estudos sobre a relação entre grupos de interesse e órgãos do Poder Executivo tinham uma abordagem mais abrangente e teórica, do que é exemplo justamente a teoria da captura. É por isso que Baumgartner e Leech (1998, p. 145, tradução nossa) afirmam que "surpreendentemente pouca pesquisa empírica foi feita a respeito do papel dos grupos de interesse na formulação de regras e políticas pelos órgãos do Executivo".

Essa relativa desatenção à atuação dos grupos de interesse junto ao Poder Executivo é particularmente surpreendente nos Estados Unidos, na medida em que um papel formal para sua participação na formulação de regras das agências foi previsto pela legislação do país. Em 1946, foi editado o *Administrative Procedure Act* – APA –, que obrigava as agências norte-americanas a publicarem as propostas de regulamento no *Federal Register* (Diário Oficial) e solicitar comentários escritos às propostas – *notice and comment period* (equivalente às consultas públicas) – antes de a agência definir o formato final da resolução a ser adotada. Todos esses documentos são públicos e podem ser acessados para se verificar as contribuições feitas pelos grupos de interesse. As agências reguladoras no Brasil adotaram o espírito dessa lei, criando mecanismos de participação, como as consultas e as audiências públicas. A maneira mais simples e direta de analisar a ação e a influência dos grupos de interesse no processo regulatório é por meio dos mecanismos de participação pública utilizados pelas agências.

Foi justamente esse o caminho trilhado por diversos autores norte-americanos, a partir da década de 1990, ao buscar aferir a influência dos grupos de interesse nas decisões das agências do governo por meio da observação das sugestões feitas por esses grupos às resoluções propostas. Talvez a primeira autora a adotar o inovador desenho de pesquisa que levava em conta as contribuições dos grupos de interesse

nas normas editadas pelas agências tenha sido Golden (1998), que coteja as minutas de 11 resoluções, tal qual propostas pelas três agências analisadas, com sua versão final, de modo a inferir se as mudanças ocorreram de acordo com as sugestões propostas. Seu trabalho também é o primeiro a propiciar um quadro preciso sobre a participação dos grupos de interesse nas agências, ao analisar exatamente quem são os grupos que contribuem para as normas propostas. Suas principais conclusões mostram um predomínio da participação do empresariado, mas com grande variação entre as agências, e uma capacidade dos grupos de interesse de afetar o resultado final da resolução.

Em uma variação dessa metodologia, West (2004) também focou nas alterações feitas em uma amostra de 42 resoluções, em 14 agências, mas baseou-se em entrevistas com os burocratas envolvidos no processo para aferir se houve mudanças e se as mesmas se deram em função dos comentários feitos pelos grupos de interesse. Contar com o julgamento dos funcionários públicos foi um importante avanço metodológico trazido pelo autor, pois é impossível imputar causalidade partindo apenas das observações das contribuições feitas pelos grupos de interesse.

Caudatária dessa linha, Yackee (2005) redesenha sua metodologia de pesquisa de modo a permitir amplas generalizações referentes ao impacto exercido pelos comentários nas consultas públicas. Com esse objetivo, a autora coleta mais de mil contribuições em dezenas de resoluções e faz análise de conteúdo para verificar se os comentários afetaram a versão final da regulação e quem são os principais beneficiados.

A partir dessa metodologia pioneira, que permite amplas generalizações, Yackee buscou, em parceria com diversos autores, variar as possibilidades de análise, tratando de temas correlatos. Assim, Yackee e Yackee (2006) estudaram o viés empresarial na incorporação dos comentários às versões finais das resoluções. Kelleher e Yackee (2006) procuraram aferir como as interações informais entre os grupos de interesse, os legisladores e os governadores, por um lado, e as agências, por outro, afetaram as políticas regulatórias nos estados norte-americanos. McKay e Yackee (2007) avaliaram o impacto da competição entre grupos de interesse nas decisões das agências. Naughton, Schmid, Yackee e Zhan (2009) analisaram a relevância de fazer comentários em um estágio inicial do processo decisório, de modo a moldar os passos seguintes da tramitação da regulação e ter maior influência sobre o que será incorporado.

Yackee (2011) buscou analisar o papel de conversações prévias à proposição da regulação, com vistas a definir ou bloquear a agenda regulatória. Nelson e Yackee (2011) estudaram as condições sob as quais as coalizões são mais efetivas no lobby para afetar o conteúdo final das resoluções. Na esteira desses estudos ancorados nas contribuições dos grupos de interesse, Rinfret (2011) faz uso de *frame analysis* para estudar como a ação dos grupos de interesse em uma fase anterior à consulta pública molda a linguagem utilizada pelas agências na proposta de resolução.

Agências reguladoras e lobby

O Brasil, em que pese o recente e louvável esforço de aprofundar as pesquisas sobre lobby, não tem ainda uma tradição forte em estudos sobre grupos de interesse. Essa assertiva é ainda mais verdadeira quando se trata da atuação dos grupos de interesse junto ao Poder Executivo. De todo modo, o próprio desenvolvimento das agências reguladoras no país e de uma literatura a elas relacionada acabou por operar uma convergência dos estudos brasileiros mais recentes na área com as abordagens norte-americanas de lobby nas consultas públicas.

A literatura sobre regulação no Brasil é bastante recente, tendo acompanhado a evolução institucional do país, que criou suas primeiras agências reguladoras na década de 1990. Com a novidade institucional, vários estudos focaram a formação das agências, observando as tramitações no Congresso Nacional e o debate político no interior do Executivo, que capitaneou todo esse processo (Piovesan, 2002; Nunes et al., 2007). Outros ainda buscaram compreender o significado institucional da criação das agências no âmbito da arquitetura político-institucional do país, identificando mudanças e continuidades (Cruz, 2007; Ramalho, 2007; Gomide, 2011). O desenho institucional das agências também foi tema recorrente, especialmente para aqueles preocupados com *accountability* e os mecanismos de participação (Pó, 2004; Pó; Abrucio, 2006).

Mas talvez o principal esforço empreendido pela academia brasileira tenha sido no sentido de compreender por que delegar poderes a burocratas não eleitos, que não poderiam ser exonerados imotivadamente, e as questões daí decorrentes, como autonomia e credibilidade. Correa et al. (2006) estudaram a "hipótese da credibilidade", segundo a qual, o governo abriria mão de certas prerrogativas em prol de uma administração técnica e autônoma que garantisse estabilidade nas re-

gras e, por conseguinte, credibilidade aos investidores, ao sinalizar a não interferência política. Pavão (2008) analisou a questão da credibilidade regulatória em dois setores de infraestrutura no Brasil.

No entanto, ao mesmo tempo em que o governo abre mão de certos poderes e prerrogativas, ele busca controlar as agências, de tal forma que seus interesses (e dos eleitores a quem ele responde) sejam levados em conta no processo regulatório. Assim, é importante estudar em que medida se dá esse controle governamental e de quais instrumentos o governo dispõe para garantir a conformidade das ações das agências. Nesse sentido, Silva (2011a) analisou o reflexo da política de nomeações na autonomia do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), enquanto Gheventer (2003) discutiu a autonomia do CADE em relação ao Executivo e ao Legislativo, mostrando o predomínio do Poder Executivo no arcabouço político-institucional do país. Outros autores focaram a atuação do Poder Legislativo na construção das agências reguladoras e seu papel de controle em relação a essas agências, garantindo a *accountability* nos processos regulatórios (Godoi, 2005; Oliva, 2006).

Poderíamos, grosso modo, distinguir entre dois olhares possíveis para as agências reguladoras: um que focaliza os principais atores estatais e outro mais atento à atuação dos grupos de interesse. Todos os trabalhos citados optaram pelo primeiro caminho, investigando a relação das agências com outros poderes políticos, principalmente o Executivo e o Legislativo. A segunda via, que destaca o lobby dos grupos de interesse, foi relegada a um segundo plano, o que é compreensível, especialmente tendo-se em vista as dificuldades metodológicas relacionadas à análise da ação desses grupos. No entanto, alguns trabalhos, na mesma linha dos estudos norte-americanos mencionados, focados nas contribuições por meio de mecanismos de participação, buscaram avaliar o impacto da influência dos grupos de interesse sobre a regulação implementada pelas agências reguladoras.

Mattos (2004) tratou da participação e influência dos grupos de interesse em 10 consultas públicas sobre universalização de serviços de telecomunicações na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) entre os anos de 1998 a 2003. Alves (2008) buscou avaliar a participação dos grupos e sua influência na versão final de 11 resoluções no âmbito da Anvisa entre os anos 2000 e 2006 sobre os temas de acesso e qualidade em serviços de saúde.

Silva (2012) mediu o impacto exercido pelos grupos de interesse a partir da análise de todas as resoluções submetidas a audiências públicas na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) entre 1998 a 2006, enquanto Baird e Fernandes (2014) analisaram todos os comentários realizados nas audiências públicas da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) entre 2007 e 2012 para explicar não apenas quais grupos têm suas contribuições incorporadas nas regulações expedidas, mas também a razão de alguns grupos serem mais beneficiados que outros.

Teorias da regulação e dos grupos de interesse: uma conexão necessária

É curioso notar como opera a ciência na busca por explicar a complexa realidade social existente. Às vezes, dá-se ênfase a um fator que nos ajuda a entender um fenômeno, mas acabamos deixando alguma variável importante descoberta. Mas é assim que avança a ciência mesmo, buscando cobrir parte da realidade, até que outra pessoa ou grupo note uma falta e complete esse "buraco" com novas teorias, hipóteses, pesquisas.

A teoria da captura, na economia, chamou a atenção para os grupos de interesse, mas deixou de lado o papel das instituições e atores políticos. A ciência política buscou completar essa lacuna, mas não deu a devida importância aos grupos de interesse. Essa mesma disciplina procurou corrigir isso e inaugurou diversas linhas de estudo sobre lobby, como vimos acima, analisando as estratégias dos grupos de interesse ou sua atuação política junto ao poder público. No entanto, muitos desses trabalhos tinham um foco demasiado estreito, analisando o jogo político e de influência em apenas um Poder ou somente numa fase do processo decisório, como é o caso dos estudos que acompanharam as contribuições dos grupos de interesses nas consultas ou audiências públicas.

Nesse sentido, seria importante buscar pontos de conexão e resgatar contribuições valiosas de cada um desses arcabouços teóricos, com vistas a se municiar das melhores ferramentas para entender como se dá a interação entre grupos de interesse e instituições políticas numa abordagem mais ampla e completa.

Uma vertente teórica na qual vale se inspirar para buscar estabelecer essas pontes entre grupos de interesse e instituições são os estudos de *policy subsystems*, nichos de políticas públicas nos quais se estabelecem relações próximas entre grupos de interesse, agências e comissões do Congresso (Fritschler, 1969; Heclo, 1978). As pesquisas nesta área costumavam apresentar uma perspectiva longitudinal, analisando extensivamente uma única política pública (como Fritschler [1969], que estuda a regulação da indústria do cigarro) e abarcando todos os atores envolvidos no processo.

Assim como as teorias da regulação e as teorias dos grupos de interesse parecem não se comunicar, de acordo com Baumgartner e Leech (1998, p. 121, tradução nossa), "parece haver uma linha invisível entre os estudos de *policy system* e os estudos de grupos de interesse, e há pouca intersecção entre as duas linhas de pesquisa". Nesse sentido, as abordagens que enfocam os grupos de interesse parecem estar mais interessadas em desvendar suas estratégias, problemas de ação coletiva ou influência, mas de maneira muito restrita, ao passo que as teorias que dão maior atenção às instituições políticas acabam por relevar o papel mais direto dos grupos de interesse.

Este livro procura contribuir para aproximar e considerar as diversas abordagens e vertentes, focando as estratégias e a influência política dos grupos de interesse, mas levando em conta o papel de outras arenas políticas. Assim, nosso olhar estará voltado para a atuação política dos grupos de interesse desde 2005, início da tramitação da matéria, até 2011, ano seguinte à expedição da resolução que buscava regular a publicidade de certos tipos de alimentos, explicitando como buscaram mobilizar em seu benefício os principais atores políticos, bem como sua capacidade de influência. Trata-se, desta forma, de um trabalho que busca compatibilizar, em alguma medida, os estudos de *policy subsystem* com aqueles focados nos grupos de interesse, ajudando a apagar a "linha invisível" referida por Baumgartner e Leech (1998).

De modo mais concreto, à maneira dos estudos focados na atuação dos grupos de interesse nas consultas públicas, partiremos da observação da Consulta Pública nº 71 da Anvisa, que abriu o debate público a respeito da regulação da publicidade de alimentos, buscando avaliar a assimetria de representação e o papel desse instrumento para que os grupos façam valer seus interesses. Mas pretendemos dar um passo além. Ancorados nos relatos de ampla gama de grupos e

pessoas envolvidos no processo e no exame de diversos documentos, analisaremos detidamente outros estágios e atores do processo, como a audiência pública, o papel da Procuradoria Federal da Anvisa, a ação da Advocacia-Geral da União (AGU), o posicionamento do Ministério da Saúde e a função desempenhada pelo Congresso Nacional, além do próprio lugar da Anvisa nessa intrincada teia de relações políticas. Todos esses processos e instituições serão analisados tendo como pano de fundo as ações estratégicas dos grupos de interesse. O resultado final, espera-se, é a construção de um quadro mais claro a respeito da atuação e articulação política dos grupos de interesse junto a diversos atores políticos para influenciar o processo regulatório encetado pela Anvisa.

Capítulo 4

Contextualizando o jogo político

Para melhor analisar o processo decisório da regulação da publicidade de alimentos no Brasil, com as estratégias dos grupos de interesse e os resultados desse lobby, apresento neste capítulo, previamente, um mapa do jogo político, identificando os atores envolvidos, as motivações da Anvisa para propor essa regulação e algumas iniciativas anteriores da agência na área de publicidade. Essa contextualização nos ajudará a entender a visão e os objetivos da Anvisa, bem como a força dos principais *players* em torno da regulação.

Antes, porém, exponho brevemente a metodologia utilizada na parte empírica da pesquisa, que permitiu tanto mapear o cenário do jogo político e identificar os principais grupos de interesse atuantes, como analisar o processo decisório em todas as suas etapas. Para a consecução desses objetivos, lancei mão de três métodos: 1) pesquisa bibliográfica; 2) pesquisa documental; e 3) trabalho de campo com a realização de entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa bibliográfica, recorrendo a diversos trabalhos acadêmicos, especialmente artigos publicados em revistas internacionais, foi importante para ter um panorama do estado da arte da literatura científica na área de saúde, particularmente a discussão a respeito das doenças crônicas não transmissíveis, da obesidade e de propostas regulatórias.

A pesquisa documental amparou-se em três tipos principais de materiais: a) documentos oficiais de governo; b) relatórios elaborados pelos grupos de interesse; e c) matérias jornalísticas. Os documentos oficiais foram os mais vastamente explorados, pois permitiram reconstituir todas as etapas do processo decisório investigado. Foi por meio deles que tive acesso a todo o material produzido pela Anvisa a respeito da regulação da publicidade de alimentos, especialmente as normas publicadas no Diário Oficial da União, como as resoluções que criaram o grupo de trabalho sobre o tema, lançaram a consulta pública e aprovaram a regulação.

A consulta estendeu-se também à legislação pertinente relacionada à publicidade, o que inclui diversos artigos da Constituição Federal e atos legislativos do Congresso Nacional. Pareceres de outros órgãos envolvidos na matéria, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), ligado ao Ministério da Saúde, e a Advocacia-Geral da União (AGU), também foram contemplados, assim como as decisões judiciais referentes à norma aprovada na Anvisa.

Os documentos elaborados pelos grupos de interesse também foram úteis para entender suas posições e estratégias. Destacam-se livros publicados e sites criados sobre o tema, pareceres jurídicos contratados pelos grupos empresariais, abaixo-assinados e cartas de apoio e de pressão aos órgãos estatais subscritos pelas organizações da sociedade civil, bem como peças jurídicas elaboradas para o processo judicial. Matérias de jornais de grande circulação, bem como de veículos especializados, também foram extensivamente utilizadas para ajudar no mapeamento do cenário político, uma vez que um tema polêmico como o aqui estudado gerou grande interesse da mídia. Artigos de opinião também auxiliaram na identificação das posições dos grupos de interesse.

O terceiro e decisivo método foi o trabalho de campo, realizado por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes governamentais, organizações da sociedade civil, grupos empresariais e acadêmicos. As entrevistas foram fundamentais para a reconstituição da linha do tempo e a criação de uma narrativa equilibrada sobre os principais fatos ocorridos e sobre as ações e estratégias dos grupos de interesse, complementando e conferindo coerência ao que a evidência documental já havia apontado.

Entrevistas semiestruturadas significam que partimos de um rol predeterminado de questões, mas garantindo flexibilidade nas perguntas, conforme novas informações eram reveladas pelos interlocutores. As perguntas feitas aos entrevistados seguiram dois eixos básicos: 1) compreensão da estratégia de ação política dos grupos de interesse, com a identificação das principais arenas institucionais de atuação; 2) percepção acerca dos resultados políticos alcançados como consequência da influência exercida.

Durante a pesquisa, foram realizadas entrevistas com 24 atores estratégicos do governo, indústria e sociedade civil entre 22/12/2011 e 02/04/2012. Trechos das entrevistas, gravadas em sua maioria, aparecem

entre aspas ao longo do texto. O quadro a seguir apresenta uma classificação das instituições entrevistadas por categoria à qual pertencem.

Quadro 4.1 – Instituições entrevistadas

<table>
<tr><th colspan="3">Grupo de Informantes</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Governo</td><td rowspan="2">Executivo</td><td>Anvisa</td></tr>
<tr><td>Ministério da Saúde</td></tr>
<tr><td>Legislativo</td><td>Câmara dos Deputados</td></tr>
<tr><td rowspan="7">Sociedade Civil</td><td rowspan="3">Setor Regulado</td><td>ABIA (Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação)</td></tr>
<tr><td>ABIR (Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas)</td></tr>
<tr><td>Conar (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Grupos de Interesse Público</td><td>Instituto Alana</td></tr>
<tr><td>IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor)</td></tr>
<tr><td>USP (Universidade de São Paulo)</td></tr>
<tr><td>UnB (Universidade de Brasília)</td></tr>
</table>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Estudar lobby, ou seja, influência política, é sempre muito desafiador. Os obstáculos para se estabelecer relações de causa e efeito entre a ação de um grupo e o resultado de uma política pública são enormes. Afinal, quem garante que uma política pública que beneficia uma parcela do empresariado foi aprovada pelo Congresso Nacional em função da pressão exercida por este ou aquele grupo de interesse? Talvez o próprio governo estivesse interessado em sua aprovação para estimular a economia, por exemplo. Ou, em realidade, a política aprovada contemplava apenas parcialmente os interesses do setor privado, tendo sido fruto de disputas e negociações entre vários atores políticos.

Essas dificuldades metodológicas não são triviais e certamente contribuíram para um relativo afastamento dos pesquisadores em relação a esse tema. Em que pesem os obstáculos, o fato é que o lobby existe e é cotidianamente exercido pelos mais diversos grupos de interesse. Ou seja, é parte da realidade de todas as sociedades. Assim, se quisermos de fato entender como funciona a política brasileira, é fun-

damental que busquemos estudar o lobby. As dificuldades inerentes a esse processo não podem servir de desculpa para a inação, mas sim de estímulo à descoberta de novas formas de estudar a questão e ao desvendamento do processo decisório. Espero que esta pesquisa seja uma pequena contribuição nesse sentido.

Panorama das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil e no mundo

A intenção da Anvisa de regular a publicidade de alimentos, a partir de 2005, baseou-se em diagnósticos e recomendações nacionais e internacionais referentes ao aumento da incidência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), como diabetes, doenças cardiovasculares, pressão alta e câncer. Nesse mesmo ano, de acordo com relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS), esse tipo de doença seria responsável por cerca de 60% das aproximadamente 58 milhões de mortes previstas para ocorrer no mundo, muito acima do número de mortes associadas a doenças infecciosas. Já se projetava à época, acertadamente, que, em 2020, 75% das mortes no mundo seriam decorrentes de doenças crônicas não transmissíveis. E, ao contrário do que se poderia supor, as DCNT atingiam de forma muito mais pesada os países em desenvolvimento, visto que 80% das mortes por esse tipo de doença ocorriam em países de renda média ou baixa (OMS, 2005). No Brasil, estimava-se que, em 1998, 59% das mortes eram decorrentes de doenças crônicas não transmissíveis (Brasil, 2005e).

Os principais fatores de risco para essas doenças, além de idade, sexo e genética, estão relacionados ao comportamento, como uso abusivo de bebidas alcoólicas, tabagismo, sedentarismo, obesidade e alimentação inadequada. A prevenção das DCNT requer políticas públicas de promoção da saúde que mitiguem a ocorrência desses fatores de risco, especialmente por meio do incentivo à criação de ambientes que promovam escolhas saudáveis. Essas políticas abarcam desde a conscientização até a implementação de medidas de controle do tabagismo, do uso nocivo de álcool e da alimentação não saudável, como restrição da publicidade, do acesso a esses produtos e medidas fiscais, como o aumento de impostos.

No caso da alimentação especificamente, o controle da obesidade é um ponto particularmente crítico, pois o mundo como um todo já apresentava dados alarmantes nesse sentido. A OMS estimava que, em 2005, mais de 1 bilhão de pessoas apresentava sobrepeso, enquanto mais de 300 milhões estavam obesas. Como resultado, ao menos 2,6 milhões de pessoas morriam por ano em decorrência do sobrepeso ou da obesidade. Outras 2,7 milhões morriam anualmente como consequência do baixo consumo de frutas e vegetais (OMS, 2005).

No Brasil, dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), realizada em 2002 e 2003 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Ministério da Saúde, mostravam que já passava de 40% a população adulta acima do peso, sendo que quase 10% das pessoas eram consideradas obesas. No caso das crianças, a situação era ainda pior, pois a prevalência de obesidade triplicou no país em um intervalo de apenas 20 anos, passando de 4,1% em meados da década de 1970 para praticamente 14% em meados de 1990 (Brasil, 2007c).

Os custos associados às doenças crônicas não transmissíveis eram enormes já nessa época, atingindo a cifra de R$ 7,5 bilhões. Doenças de longa duração e que por isso exigem ampla e contínua gama de procedimentos e serviços de saúde, as DCNT absorviam 69,1% dos gastos do Sistema Único de Saúde (SUS) com atenção à saúde (Brasil, 2005e).

Para enfrentar os fatores de risco relacionados à alimentação inadequada e à obesidade, ações de promoção da saúde incluem a educação para uma alimentação saudável, o fomento à produção de determinados tipos de alimentos, como orgânicos e de base agroecológica, e a medidas regulatórias que, ao desestimularem o comportamento não saudável e diminuírem a vulnerabilidade do indivíduo a ambientes obesogênicos[9], incentivem a adoção de comportamentos saudáveis.

Os maus hábitos alimentares referem-se, principalmente, ao consumo crescente e excessivo de alimentos considerados de baixo teor nutricional, como açúcar, sódio, gordura saturada e gordura trans. Esse padrão alimentar é crescente e fortemente estimulado pela publicidade, que tem como foco a promoção comercial desses alimentos, especialmente aquela voltada ao público infanto-juvenil. Os números do setor publicitário denotavam a importância do setor alimentício na economia brasileira: dos R$ 40 bilhões investidos em publicidade

[9] Obesogênico é um termo cunhado na área de nutrição e que se refere a um ambiente cujos fatores são conducentes ao ganho de peso.

no ano de 2006, R$ 1.777 bilhão (3%) foi direcionado aos alimentos, e outros R$ 423 milhões (1,06%), aos refrigerantes. Enquanto isso, apenas 0,47% foi destinado à publicidade de brinquedos e acessórios, por exemplo (Ibope, 2006).

Grande parte da publicidade veiculada nos meios de comunicação, especialmente a televisão, é composta por produtos alimentícios de baixo teor nutricional, como os mencionados acima. Uma pesquisa de 2006 sobre o perfil da publicidade de alimentos na televisão brasileira categorizou os alimentos em 4 grupos: 1) gorduras, óleos e doces; 2) leite, queijo e iogurte; 3) carne, ovos e leguminosas; e 4) pão, cereais, arroz e massa. A análise da frequência de veiculação desses grupos revelou que a primeira categoria, mais prejudicial à saúde, aparece disparado em primeiro lugar, com 57,8% dos anúncios televisivos. Tem-se, assim, uma inversão da pirâmide de alimentação ideal (Nascimento, 2007).

Corroborando esses dados, uma pesquisa do mesmo ano do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (OPSAN), ligado à Universidade de Brasília (UnB), verificou, por meio do monitoramento de 1.040 horas de programação em canais fechados de televisão voltados ao público infantil, que 72% dos anúncios eram de produtos não saudáveis (Monteiro; Coutinho; Recine, 2008). Diante desse cenário, diversos países vinham adotando medidas de regulamentação ou autorregulamentação da publicidade, especialmente para crianças (Hawkes, 2004).

Com base nessa realidade, que não se restringia ao Brasil, a OMS lançou em 2004 a “Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde”, marco no debate mundial sobre o papel da publicidade de alimentos nos hábitos alimentares. Aprovado pela 57ª Assembleia Mundial da Saúde, o documento recomendava o desenvolvimento de abordagens multissetoriais para lidar com a promoção de alimentos saudáveis, especialmente para as crianças. Mais especificamente, o item 3 do ponto 46 do documento orientava expressamente os governos a “colaborar com os grupos de consumidores e do setor privado (incluindo o da publicidade) a fim de formular critérios multissetoriais apropriados para a comercialização dos alimentos dirigida às crianças, abordando questões como o patrocínio, a promoção e a publicidade” (OMS, 2004).

No Brasil, o Ministério da Saúde instituiu, por meio da Portaria n. 596/2004, grupo técnico assessor para analisar a "Estratégia Global" e propor medidas sobre o tema. No ano seguinte, o grupo publicou a "Análise da Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde", que esmiuçou o documento da OMS e validou suas conclusões. Além disso, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), de 2003, e a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), ratificada pelo ministério em 2006 e que endossa a "Estratégia Global", preconizavam a regulamentação da publicidade de alimentos, especialmente aquela direcionada ao público infanto-juvenil (Brasil, 2006a).

É nesse contexto amplamente favorável a uma forte atenção à alimentação saudável que a Anvisa resolveu propor uma resolução que disciplinasse a publicidade de alimentos no Brasil, restringindo-a para as bebidas com baixo teor nutricional e aqueles produtos que contivessem quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans e de sódio.

Os principais *players*

O tema posto em discussão pela Anvisa já seria por si só bastante polêmico, mas se tornou ainda mais conflituoso na medida em que as restrições previstas na minuta da resolução eram bastante severas, e colocariam o Brasil como um dos países com legislação mais avançada no mundo no sentido de limitar a publicidade de alimentos. Em parte, a dificuldade em lidar com o tema tinha a ver com o caráter incipiente da discussão no mundo. Hawkes (2004), ao fazer um estudo comparativo sobre o marketing de alimentos para crianças em 73 países, verificou que 1) ainda não se reconhecia o alimento como uma categoria especial do ponto de vista da saúde pública; e 2) apesar de 85% dos países apresentarem alguma forma de regulamentação ou autorregulamentação, havia grande heterogeneidade nos cenários regulatórios, não havendo consenso a respeito do melhor modelo.

Seja como for, o fato é que a proposta de regulação posta em marcha pela Anvisa afetava diretamente poderosos interesses econômicos, como a indústria de alimentos e a de publicidade. No caso desta última, devemos ter em mente que o leque de interesses envolvidos é bastante extenso, na medida em que o setor de publicidade está as-

sentado em um tripé composto por anunciantes, agências e veículos de comunicação. O quadro a seguir oferece alguns dados que mostram o peso do setor como um todo na economia nacional à época em que o tema era debatido na Anvisa.

Quadro 4.2 – Indicadores Econômicos da Indústria de Publicidade

Faturamento (2008)	% PIB (2008)	Nº Empregado (2008)
R$ 21,4 bilhões	4%	711 mil

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Grupo de Mídia São Paulo (2011) e ABAP/IBGE (2008)

Vale lembrar, ainda, que alguns dos maiores anunciantes são do setor de alimentação, o que reforça a convergência de interesses entre este setor e o de publicidade. Ao mapear a ação política dos grupos de interesse empresariais durante o processo de regulação, apuramos que o principal representante desse setor era o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar), que engloba diversas entidades do setor privado e que já havia travado outros dois embates com a Anvisa, como veremos adiante.

O Conar, formado originalmente pela ABA (Associação Brasileira de Anunciantes), ABAP (Associação Brasileira das Agências de Publicidade), ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), ANER (Associação Nacional dos Editores de Revistas), ANJ (Associação Nacional de Jornais) e Central de Outdoor, foi posteriormente integrado pela ABTA (Associação Brasileira de Televisão por Assinatura), IAB Brasil (*Interactive Advertising Bureau)* e Feneec (Federação Nacional das Empresas Exibidoras Cinematográficas).

Antes de irmos adiante, é importante compreender o papel do sistema de autorregulamentação no Brasil, exercido pelo Conar, cuja modelo finca raízes na experiência britânica. Assim como em outros países, o Brasil não possui um órgão governamental exclusivamente investido de poder para regular a publicidade. A responsabilidade pela regulamentação está a cargo do Conar, organização não governamental (ONG) fundada em 1980 e composta pelas entidades do mercado publicitário brasileiro, cuja missão é estabelecer parâmetros

para o exercício da publicidade, fazendo recomendações e aplicando penalidades quando considerar cabível. Ressalve-se, no entanto, que algumas disposições constitucionais tratam diretamente de publicidade. Há, ainda, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que, ao tratar das relações de consumo, regula também a promoção de produtos e serviços, cuidando, especialmente, da publicidade abusiva e enganosa. Nesse sentido, o Brasil possui um sistema misto de controle da publicidade, em que coexistem a legislação federal e a autorregulamentação operada pelo Conar.

O Conar, regido principalmente pelo Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, zela pela liberdade de expressão comercial e defende a autorregulamentação do mercado publicitário, já tendo se oposto, até a regulação da publicidade de alimentos, por duas vezes à regulamentação estatutária da publicidade encetada pela Anvisa. A regulamentação estatutária é aquela estabelecida pelo Estado e imposta ao setor regulado. Obviamente, até por uma questão de sobrevivência, o Conar se posiciona contrariamente a esse tipo de regulação, na medida em que seu poder regulador seria posto em xeque.

No setor de alimentos, o principal grupo de interesse era a Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), que congrega as principais empresas do ramo, como a Coca-Cola, a Nestlé, a Kraft Foods Brasil e a Unilever Brasil, apenas para citar algumas das maiores. Fundada em 1963, a entidade, que contava com 200 associados à época, representava 70% do setor em valor de produção (ABIA, 2010). Outra associação importante no setor de alimentos e que foi bastante atuante no tema, tendo coadjuvado a ABIA, é a Associação Brasileira da Indústria de Refrigerantes e Bebidas Não Alcoólicas (ABIR). Cabe ressaltar que diversas empresas fazem parte simultaneamente dessas duas associações empresariais, como a Coca-Cola. O quadro abaixo permite-nos ter uma ideia do peso do setor dentro da economia brasileira. De acordo com representantes do governo que participaram das três tentativas de regulação da publicidade pela Anvisa e que, portanto, lidaram com setores diversos como o de bebidas alcoólicas e medicamentos, a indústria de alimentos é, de longe, a que tem o lobby mais poderoso, superando, inclusive, a tão propalada indústria farmacêutica, cujo peso na economia é relativamente menor.

Quadro 4.3 – Indicadores econômicos da indústria de alimentos

Faturamento (2010)	% PIB (2010)	Nº Empregado (2010)
R$ 330 bilhões	9%	1.505 milhão

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da ABIA (2010).

Esses grupos, como não poderia deixar de ser, posicionaram-se contrariamente à regulação proposta. Do lado oposto ao setor regulado estavam os grupos de interesse público, que apoiavam a resolução proposta na íntegra. Os dois principais grupos foram o Instituto Alana e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC).

O IDEC é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, fundado em 1987, cujo objetivo precípuo é conscientizar e defender os direitos do consumidor (IDEC, 2010). O Instituto Alana, por sua vez, é uma organização sem fins lucrativos que tem como missão fomentar a educação, a cultura e a proteção da população com vistas à melhoria da qualidade de vida. Um de seus focos de atuação, e que o relacionou diretamente à medida proposta pela Anvisa, é o Projeto Criança e Consumo, iniciado em 2005, que visava à sensibilização da sociedade no tocante ao consumismo de crianças e adolescentes e suas potenciais consequências nefastas. O Projeto propugnava a proibição legal de qualquer comunicação mercadológica dirigida à criança (Instituto Alana, 2010).

A estrutura organizacional garante o suporte necessário à ação política desses grupos. Do lado do setor regulado, e traduzindo sua importância econômica, a ABIA despontava como o grupo mais estruturado, contando com um escritório central em São Paulo, composto por 3 departamentos (técnico, jurídico e econômico), perfazendo, aproximadamente 30 funcionários. A associação ainda dispunha de uma assessoria em Brasília, responsável pelo acompanhamento e relacionamento com os órgãos governamentais.

A ABIR e o Conar, por sua vez, tinham estruturas mais enxutas. A ABIR contava com um escritório no Rio de Janeiro com menos de 5 funcionários. Foi somente em 2010 que a associação mudou-se para Brasília, ampliando seu quadro de funcionários. Independentemente do pessoal à disposição para a defesa de algum interesse, é importante estar atento a dois fatores: 1) a localização do escritório e uma representação ou não na capital do país, pois o acompanhamento e a interlocu-

ção com o governo federal ficam prejudicados se não há uma equipe permanentemente à disposição para tratar desses assuntos. É o caso dos grupos de interesse público; 2) os recursos disponíveis, pois, a despeito do tamanho da equipe, a possibilidade de empregar vultosos valores para defender seus interesses pode desequilibrar o jogo político. A ABAP, por exemplo, que também era membro da Câmara Setorial da Anvisa, apenas interagiu com a agência no caso dessa regulação por intermédio de um escritório de advocacia contratado. Da mesma forma, a possibilidade de encomendar pareceres de juristas renomados, como se verá, depende apenas do montante de dinheiro disponível.

O Conar é um caso um pouco peculiar, pois não constitui uma associação empresarial de algum setor específico, embora seja um instrumento das diversas associações do mercado publicitário. Nesse sentido, a ação da indústria de publicidade não fica restrita à atuação do Conar. Basta um rápido olhar nas contribuições feitas durante a consulta pública relativa à norma proposta pela Anvisa, para se observar que todas as associações do setor de publicidade participaram com comentários e sugestões paralelamente ao Conar. Ações junto ao Poder Legislativo também são realizadas de forma independente por essas associações. No entanto, o Conar, representando uma voz única do setor publicitário, é um órgão com relevante peso político, especialmente no que se refere ao acesso direto a importantes atores governamentais. No tocante à sua estrutura, o Conar contava com 19 funcionários, tendo um posto avançado em Brasília para fazer o monitoramento do processo decisório junto aos Poderes Legislativo e Executivo. Para lidar com questões jurídicas pontuais, o Conselho faz contratações *ad hoc* de escritórios de advocacia.

O IDEC e o Instituto Alana, como seria de se esperar, contavam com estruturas relativamente enxutas. Com base unicamente em São Paulo, sua atuação estava mais restrita à produção de informações técnicas e jurídicas relativas aos direitos do consumidor e da criança, respectivamente. Outras formas de ação, como a mobilização da sociedade e a pressão direta a órgãos do governo, serão analisadas mais adiante; mas é importante observar que nenhuma das duas organizações contava com estrutura própria em Brasília para a atuação permanente junto ao governo. O Instituto Alana possuía aproximadamente 12 funcionários no total, sendo a área jurídica, que tratou do tema mais diretamente, composta por apenas 3 pessoas. O IDEC, por sua vez, contava com 65 funcionários, entre as áreas de comunicação,

técnica e jurídica. Mas é preciso ter em mente que essa organização atuava em diversas áreas para a defesa do consumidor, o que explica o número relativamente grande de funcionários. Apenas um advogado generalista, no entanto, acompanhava, de forma não exclusiva, a pauta da regulação da publicidade de alimentos na Anvisa.

Exceção feita ao Instituto Alana, todas as outras entidades fizeram parte do grupo técnico que participou da elaboração da norma posta em consulta pública pela Anvisa. Além disso, a ABIA, o Conar e o IDEC também faziam parte da Câmara Setorial da Anvisa responsável pelo tema da publicidade. Esses grupos tiveram papel importante ao longo de todo o processo político da regulação da publicidade de alimentos proposta pela Anvisa.

Embora estejamos focando os grupos de interesse que identificamos como os atores mais atuantes nesse jogo político, diversas outras entidades, inclusive governamentais, tiveram intensa participação, especialmente durante a consulta pública. Entre elas, destacamos, pelo lado dos que apoiavam a proposta da Anvisa, o Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (OPSAN), da UnB, a Promotoria de Justiça do Consumidor, do Ministério Público de São Paulo, e o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN). Pelo lado do setor regulado, podemos citar a Associação Brasileira de Franchising (ABF), a União da Indústria da Cana-de-Açúcar (Unica), a Associação Brasileira da Indústria de Chocolate, Cacau, Amendoim, Balas e Derivados (Abicab), a Associação Brasileira das Indústrias de Queijo (ABIQ), além das associações que compõem o Conar. Algumas empresas individualmente, principalmente no setor de laticínios, também enviaram contribuições, embora sua participação não seja tão expressiva.

As experiências anteriores de regulação da publicidade da Anvisa

Antes de propor regular a publicidade de alimentos, a Anvisa deu curso a outras duas iniciativas de regulação da publicidade. As incursões nessa seara e as dificuldades enfrentadas serviram de aprendizado institucional à agência e acabaram por conformar decisões futuras no processo de regulação da publicidade de alimentos.

A primeira tentativa de regulação da publicidade na Anvisa ocorreu em 2005, quando a agência propôs, na Consulta Pública n. 83, regulamento que restringia a publicidade de bebidas alcoólicas com teor abaixo de 13 graus *Gay Lussac*. Em 2007, a própria agência, juntamente com o Conar, consultou a Advocacia-Geral da União (AGU) sobre a legalidade da possível resolução, invocando decreto presidencial desse mesmo ano que redefinia o teor das bebidas alcoólicas. A publicidade de bebidas alcoólicas é regulamentada pela Lei n. 9.294/1996, que só considera bebidas alcoólicas aquelas com teor alcoólico superior a 13 graus *Gay Lussac*. No entanto, o Decreto n. 6.117/2007, que estabelece a política nacional sobre o álcool, define, para fins dessa política, que bebida alcoólica é aquela que contiver 0,5 grau *Gay Lussac* ou mais de concentração.

O entendimento do consultor-geral da União, aprovado pelo advogado-geral da União, foi que uma resolução da agência que restringisse a publicidade de bebidas alcoólicas só teria respaldo legal mediante alteração de lei federal que regula a matéria, proposta por projeto de lei ou medida provisória. Diante desse cenário, a Anvisa deu um passo atrás, abdicando de regular o tema, e deixando para o Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, alterar a definição de bebida alcoólica, de modo que a agência possa instituir seu regulamento.

No mesmo ano de 2005, a Anvisa iniciou os trâmites, por meio da Consulta Pública n. 84/2005, para uma nova regulação, desta feita no setor de medicamentos, o qual a Constituição Federal (CF), em seu artigo 220, também sujeita a restrições na publicidade. O artigo 220, § 4º, estabelece que "A publicidade comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso" (Brasil, 1988). Após longo processo, a agência publicou, no fim de 2008, a RDC n. 96, que em texto longo e detalhado estabelecia uma série de condições e restrições à publicidade de medicamentos.

Novamente provocada pelo Conar, a AGU concedeu, em junho de 2009, poucos dias antes da entrada em vigor da norma, novo parecer favorável à indústria de publicidade, que, munida desse despacho, recorreu à Justiça com mais embasamento, conseguindo diversas liminares contrárias ao regulamento.

A AGU entendeu que a Anvisa, nesse caso, extrapolou os limites constitucionais e legais, regulando matéria que carece de normatização no âmbito do Congresso Nacional e invadindo esferas de competência de outros órgãos, como os de telecomunicações. O argumento central deriva do mesmo artigo 220 da Constituição, que estabelece, em seu parágrafo 3º, que "*Compete à lei federal*: II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente" (grifo nosso) (Brasil, 1988).

Ao final do despacho, o adjunto do advogado-geral da União recomendava a suspensão da vigência da resolução ou sua revogação até edição de novo ato. A despeito da recomendação, a Anvisa manteve a norma em vigência, embora sua aplicabilidade esteja prejudicada, na medida em que diversas associações estão salvaguardadas por liminares obtidas junto ao Judiciário. A agência ainda encaminhou à AGU, em 2009, um pedido de reconsideração a respeito do tema, elaborado pela Procuradoria Federal junto à Anvisa, mas o mesmo foi indeferido por novo parecer do adjunto do advogado-geral da União.

A Procuradoria Federal junto à Anvisa é um órgão pertencente à Advocacia-Geral da União, embora tenha autonomia para defender a agência e interpretar a lei diferentemente da AGU. No entanto, o despacho final aprovado pelo advogado-geral da União a respeito da RDC n. 96 vincula a Procuradoria Federal, a qual não pode mais emitir pareceres diferentes daquele exarado pelo órgão central nem defender juridicamente a agência nesse caso, a não ser mediante autorizações *ad hoc* da própria AGU. A Anvisa teve e tem autonomia para manter a vigência da resolução, pois um parecer do advogado-geral da União, apenas quando aprovado pelo presidente da República, obriga a parte interessada a lhe dar cumprimento, de acordo com o artigo 40 da Lei Orgânica da AGU (Brasil, 1993).

Nos dois casos, portanto, a AGU foi invocada pelo Conar a se manifestar sobre a competência legal da Anvisa para regular a publicidade e decidiu, fazendo aqui uso da terminologia jurídica, garantir a reserva legal para quaisquer modificações normativas nesse campo à União (por medida provisória ou projeto de lei aprovados no Congresso Nacional), afastando a via regulatória, realizada por meio de agên-

cias, como a própria Anvisa. Dessa forma, as resoluções propostas pela Anvisa foram barradas ou enfraquecidas pelo próprio governo, na figura do advogado-geral da União. O advogado-geral da União que aprovou, nos dois casos, as considerações legais do Conar a respeito da competência legal da Anvisa foi José Antonio Dias Toffoli, atual ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse cenário, a proposta de regulação da publicidade de alimentos da Anvisa já nasceria sob uma espessa sombra de incertezas e controvérsias.

Capítulo 5

Lobby e processo decisório na regulação da publicidade de alimentos

O jogo político em torno da regulação da publicidade de alimentos foi bastante longo, abarcando um período que vai de 2005, quando se iniciam as discussões no âmbito da Anvisa, até 2010, ano da promulgação da resolução pela agência. A reconstituição detalhada do processo decisório permite observar o desenrolar conflituoso dessa regulação, as estratégias e a ação política dos grupos de interesse, especialmente os empresariais, e o resultado do lobby, ou seja, a capacidade de influenciar essa política regulatória.

O início da regulação, as coalizões empresariais e a autorregulamentação como resposta à sociedade

O primeiro passo dado pela Anvisa para regulamentar a publicidade de alimentos foi a publicação da RDC n. 73, de 29 de março de 2005, que instituiu grupo de trabalho formado por 12 instituições, incluída a própria agência, com o objetivo de apresentar uma proposta de regulamento para o controle de propaganda, publicidade, promoção e informação de alimentos. O grupo de trabalho, nomeado pela Portaria n. 385/05, tinha dois representantes do setor privado, a ABIA e o Conar (Brasil, 2005a). A ABIR só foi incluída posteriormente, após reclamar do desequilíbrio na representação do grupo de trabalho. Na Anvisa, o processo foi conduzido pela Gerência-Geral de Monitoramento e Fiscalização de Propaganda, de Publicidade, de Promoção e de Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária (GPROP). O quadro abaixo apresenta os participantes do grupo de trabalho.

Quadro 5.1 – Grupo de Trabalho instituído pela RDC n. 73

Anvisa – GPROP e Gerência-Geral de Alimentos (GGALI)
Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos - ABIA
Câmara dos Deputados/Frente Parlamentar de Saúde
Coordenação-Geral de Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN)*– Ministério da Saúde
Comissão de Assuntos Sociais do Senado (Consultoria Legislativa)
Conselho Federal de Nutricionistas - CFN
Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária - Conar
Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) – Ministério da Justiça
Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC
Ministério da Agricultura - MAPA
Ministério Público Federal
Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da Anvisa.

* A CGPAN teve seu nome posteriormente alterado para CGAN, Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição.

O empresariado mostrou-se insatisfeito desde o início com o rumo tomado pelas discussões no grupo de trabalho e precisou se mobilizar para tentar reverter esse processo. As pesquisas de Kerwin (1996), Furlong (1997) indicam que os grupos de interesse parecem enxergar a formação de coalizões não só como o principal instrumento de lobby, mas como a tática mais efetiva para a consecução de seus objetivos. Isto não é diferente no presente caso, em que os grupos de interesse em ambos os lados da disputa política buscaram articular-se, desde o início do processo, para se apresentar como uma frente unida com voz única.

A coalizão é um recurso muito importante, pois permite a união de forças com vistas a aumentar o poder de barganha. Além disso, é interessante notar, no caso do setor regulado, que as empresas têm como estratégia não se expor, deixando a cargo das associações a representação dos interesses junto ao poder público. É nesse sentido que ABIA e Conar estiveram juntos desde o início do processo, realizando diversas reuniões de coordenação para traçar a melhor estratégia de

atuação junto ao governo. Embora não tenhamos conseguido rastrear esse processo de forma ampla, um representante da ABIR relatou haver sido montado um núcleo estratégico no âmbito da Câmara Americana de Comércio (Amcham), composto por associações empresariais e grandes empresas do setor de alimentos, para discutir o plano de ação conjunto relativo a essa medida da Anvisa.

Como ABIA e Conar estiveram sentados juntos à mesa de negociações da Anvisa desde o início do processo, quando da formação do grupo de trabalho em 2005, não custaram a perceber as dificuldades que iriam enfrentar para impor seus interesses à agência. Sendo o tema bastante controverso, especialmente do ponto de vista jurídico, uma das primeiras iniciativas realizadas conjuntamente foi a contratação de parecer jurídico de eminente advogado, o professor titular aposentado da Faculdade de Direito da USP, José Afonso da Silva, a respeito da constitucionalidade da regulação em gestação na Anvisa, da competência da agência para realizá-la e até mesmo da representatividade do grupo de trabalho, já que não havia paridade na participação.

A ABIR, que ainda não participava do grupo de trabalho à época, contratou outro parecer, do professor Tercio Sampaio Ferraz Junior, também ligado àquela faculdade, cujos questionamentos eram basicamente os mesmos. Essas parcerias estenderam-se para o período de consulta pública, quando contribuições iguais ou similares, feitas de forma combinada, passavam uma mensagem unívoca de oposição. A contratação de pareceres, não só jurídicos, mas também técnicos, alguns inclusive elaborados por especialistas internacionais em nutrição, foi uma das principais táticas utilizadas pelo setor regulado para pressionar a agência. O Conar relatou ter contabilizado, ao fim do processo, 11 pareceres de renomados juristas brasileiros cujo entendimento a respeito das limitações do poder normativo da Anvisa ia ao encontro da tese defendida pelo setor regulado.

A pressão não surtiu efeito, e a agência decidiu seguir adiante com o processo regulatório. Findos os trabalhos do grupo, em julho de 2006, o setor regulado, ciente da iminência da publicação de minuta de resolução claramente desfavorável a seus interesses, decidiu antecipar-se à Anvisa, tomando medidas no sentido de atualizar a autorregulamentação da publicidade de alimentos, especialmente aquela voltada para crianças. Foi assim que, em 10 de setembro de 2006, exatos dois meses antes da primeira proposta de texto da agência, entrou em

vigor modificação em duas partes no Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, administrado pelo Conar.

Por um lado, deu-se nova redação ao artigo 37, seção 11, capítulo 2 do Código, que trata da publicidade dirigida a crianças e jovens. O texto afirma que "nenhum anúncio dirigirá apelo imperativo de consumo às crianças" e define diretrizes, como não provocar discriminação a quem não consome determinado produto ou não estimular a associação entre certo produto e uma noção de superioridade. Por outro, houve alteração no Anexo H do Código, que versa sobre "Alimentos, Refrigerantes, Sucos e Bebidas Assemelhadas". O anexo traz recomendações como "abster-se de apresentar qualquer produto como substituto das refeições básicas..." e "evitar a exploração de benefícios potenciais derivados do consumo do produto, como a conquista de popularidade, elevação do status ou êxito social..." (Conar, 2014).

A mudança voluntária do Código significava uma medida preventiva da indústria, de modo a sinalizar à sociedade e aos atores políticos sua boa vontade de atuar na área, ao mesmo tempo em que buscava esvaziar a proposta da Anvisa. Este tipo de ação parece não se restringir a um setor com tradição autorregulamentadora, como é o caso da publicidade. Em seu estudo sobre a indústria do cigarro, Fritschler (1969) mostrou que o setor tabagista também propôs um código autorregulamentador antes que uma restritiva resolução da agência norte-americana *FTC* entrasse em vigor. No caso da regulação da publicidade de alimentos, os grupos de interesse empresariais, buscando fortalecer sua posição, foram pessoalmente levar o Código alterado ao ministro da Saúde.

A Consulta Pública n. 71

As mudanças no Código não desmobilizaram a Anvisa, que prosseguiu com sua proposta, oriunda do grupo de trabalho, abrindo-a para debate com a sociedade pouco tempo depois. Assim, a agência elaborou uma minuta de regulação, a qual foi submetida a consulta pública em novembro de 2006 para o recebimento de críticas e sugestões sobre o texto. Esse foi o início da Consulta Pública n. 71. O prazo inicial da consulta, conforme publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 13/11/2006, era de 60 dias. No entanto, após pedido por par-

te dos grupos de interesse, a RDC n. 1, de 11/01/2007, prorrogou-a por 80 dias, até 1º de abril de 2007. Esta consulta tornava pública, assim, a proposta da Anvisa de criar um

> Regulamento Técnico sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objeto fosse a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, quaisquer que fossem as formas e meios de sua veiculação (Brasil, 2006c).

A regulação proposta pela Anvisa tinha quatro eixos básicos de disciplinamento da publicidade de alimentos. O primeiro referia-se à exigência de veiculação de advertências sobre os malefícios relacionados ao consumo excessivo dos alimentos alvo da resolução. A seguir, dois exemplos de frases previstas no Regulamento:

> Este alimento possui elevada quantidade de gordura saturada. O consumo excessivo de gordura saturada aumenta o risco de desenvolver diabetes e doenças do coração.

> Este alimento possui elevada quantidade de açúcar. O consumo excessivo de açúcar aumenta o risco de desenvolver obesidade e cárie dentária.

Para delimitar os alimentos cuja publicidade seria passível de restrição e especificar as regras de veiculação dos alertas, o Regulamento definia limites máximos dos nutrientes acima arrolados para a composição dos alimentos e detalhava formato, tamanho, cor, entre outras coisas, das advertências, por tipo de mídia.

O segundo eixo dizia respeito a uma série de restrições ao tipo de informação que poderia ser veiculada, vetando, por exemplo, o desencorajamento ao consumo de alimentos saudáveis, a comparação com o leite materno e a sugestão de que os alimentos com baixo valor nutricional tratados nessa regulação poderiam substituir uma refeição.

O terceiro pilar previa requisitos para a publicidade infantil. Eixo mais severo da norma, essa parte proibia, por exemplo, a veiculação de comerciais destinados às crianças na rádio e na televisão entre 6 horas e 21 horas. Também vedava o uso de personagens do universo

infantil, a publicidade em escolas e a publicidade em brinquedos, filmes e jogos eletrônicos.

O quarto eixo versava sobre a distribuição de amostras grátis, cupons de desconto, patrocínio e outras atividades promocionais. Além de vedar os itens acima mencionados, proibia-se, ainda, a publicidade em atividades esportivas e culturais e a realização de programas de incentivo educacional ou esportivo que apresentassem os alimentos de que tratava o regulamento como prêmio ou brinde. No tocante às campanhas sociais, a norma era bastante severa também, pois previa a proibição de menção ao nome do alimento nas campanhas, bem como a impossibilidade de divulgação da campanha nas publicidades veiculadas.

Cabe esclarecer uma confusão recorrente, mesmo entre os atores mais envolvidos com a questão, que é o fato de a resolução tratar apenas de publicidade, não se aplicando aos rótulos dos alimentos que se buscava regular. Conforme explicado pela própria Anvisa à época, o tema da rotulagem só poderia ser tratado no âmbito do Mercosul. Esse entendimento, de todo modo, já foi superado, tanto que a Anvisa aprovou, em 2020, independentemente de acordo no bloco econômico, norma que cria alertas frontais nos rótulos de alimentos com alto teor de sódio, gordura e açúcar. Da mesma forma, a regulação não incluía bebidas alcoólicas, que já haviam sido alvo de outra resolução. Além disso, bebidas alcoólicas não são consideradas alimento, e, portanto, não poderiam fazer parte desse regulamento. O quadro a seguir resume as principais características constantes do Regulamento Técnico apresentado na Consulta Pública n. 71/2006.

Quadro 5.2 – Principais características do Regulamento Técnico - CP n. 71

Objetivo	Parâmetros	Principais Eixos	Observações
Regular a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.	1) Alimento com quantidade elevada de açúcar: quantidade igual ou superior a 15g de açúcar por 100g ou 7,5g por 100ml. 2) Alimento com quantidade elevada de gordura saturada: quantidade igual ou superior a 5g de gordura saturada por 100g ou 2,5g por 100ml. 3) Alimento com quantidade elevada de gordura trans: quantidade igual ou superior a 0,6g de gordura trans por 100g ou 100ml. 4) Alimento com quantidade elevada de sódio: quantidade igual ou superior a 400mg de sódio por 100g ou 100ml.	**Eixo 1:** Veiculação de alertas sobre os perigos de consumo excessivo desses nutrientes por meio de mensagens como a seguinte: *"Este alimento possui elevada quantidade de açúcar. O consumo excessivo de açúcar aumenta o risco de desenvolver obesidade e cárie dentária".* **Eixo 2:** Vedar nas propagandas veiculadas algumas sugestões, dentre as quais: - Que qualquer alimento é nutricionalmente completo; - Qualquer comparação com o leite materno; - O encorajamento a práticas e estilos de vida que estimulem situações perigosas ou potencialmente prejudiciais à saúde; - A exploração do medo ou superstição, aproveitando-se da deficiência de julgamento e experiência de criança; - O encorajamento de crianças para que persuadam seus pais a adquirir os alimentos alvo do regulamento; - A sugestão de que a pessoa que adquirir esses alimentos para crianças é mais atenciosa, amorosa, etc. **Eixo 3:** Requisitos para a propaganda destinada às crianças: - Proibição da utilização de personagens do universo infantil; - Proibição de veiculação de comerciais na televisão e no rádio entre 6 horas e 21 horas; - Vedação à propaganda em instituições de ensino; - Proibição de brindes e prêmios condicionados à aquisição de alimentos de baixo teor nutricional; - Proibição de propaganda em jogos, filmes, brinquedos. **Eixo 4:** Requisitos para a distribuição de amostras grátis, cupons de desconto e outras atividades promocionais: - Vedação de amostras grátis, degustações e cupons de descontos relacionados aos alimentos alvo deste regulamento; - No caso de patrocínios de atividades culturais ou esportivas, proibição de propaganda. - Em campanhas sociais realizadas por distribuidores dos alimentos, fica vedada a menção ao nome dos alimentos. Tampouco se pode fazer menção à campanha social na propaganda dos alimentos.	**1)** O regulamento destina-se apenas à propaganda, e não à rotulagem de alimentos e bebidas, cuja regulação apenas poderia ocorrer no âmbito do Mercosul. **2)** O regulamento não se aplica a frutas, verduras e legumes frescos, refrigerados e congelados; carnes frescas, refrigeradas e congeladas; leite e iogurte, bem como a bebidas alcoólicas, aos aditivos alimentares e aos coadjuvantes de tecnologias. **3)** As empresas deverão manter os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem publicitária à disposição da Autoridade Sanitária.

Fonte: Baird (2014b).

Participação e argumentação na Consulta Pública n. 71

O regulamento proposto mexia com importantes interesses econômicos e, portanto, tinha grande potencial para causar forte mobilização política dos grupos, inclusive nas contribuições à Consulta Pública n. 71. A consulta pública recebeu grande quantidade de manifestações, totalizando 254 advindas de 248 contribuintes. A tabela a seguir divide as contribuições conforme os grupos que as enviaram.

Tabela 5.1 – Contribuições por segmento

Segmento	**Quantidade**	**%**
Representantes do setor regulado	80	32,2
Pessoas físicas	71	28,6
Representantes da sociedade organizada, instituições governamentais e de ensino	62	25,0
Instituições de combate ao câncer	35	14,1
Total	**248**	**100%**

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados levantados na Anvisa.

O quadro não revela plenamente a amplitude da participação. Cada uma das 254 contribuições refere-se a um único documento enviado por uma pessoa física ou um grupo. No entanto, cada uma subdivide-se em diversas sugestões e comentários, totalizando 789 manifestações. Mesmo sendo previsível, dada a saliência da regulação proposta, trata-se de um número bastante elevado. Como base de comparação, o estudo de Alves (2008) sobre consultas públicas na Anvisa mostrou que a participação social nesse tipo de mecanismo costuma ser bem menor. As 11 resoluções analisadas pela autora somaram 2.140 contribuições, o que dá uma média de apenas 195 contribuições por resolução, número bastante inferior às 789 da regulação da Anvisa sobre publicidade de alimentos.

Em que pese uma leve sobrerrepresentação do setor regulado, chama a atenção a capacidade de mobilização de outros grupos, garantindo um relativo equilíbrio entre os diversos segmentos que participaram da consulta pública da Anvisa. De maneira particular, surpreende o número de pessoas físicas a participar da consulta, ape-

sar de o trabalho já mencionado de Alves (2008) ter identificado até mesmo uma prevalência desse segmento nas consultas analisadas. Ao se analisar o conteúdo das contribuições dessa categoria, no entanto, vê-se que um percentual elevado refere-se a frases curtas de apoio à proposta da Anvisa, sem qualquer manifestação propositiva ou comentário de ordem técnica ou jurídica. Seja como for, a atuação de pessoas físicas, que neste caso foi maciça por meio do fórum eletrônico disponibilizado pela Anvisa, sinalizando suas posições, é um importante ganho do ponto de vista do acesso para uma participação mais democrática e plural nas decisões das agências reguladoras.

Na categoria "representantes da sociedade organizada, instituições governamentais e instituições de ensino", é predominante o número de ONGs e conselhos de categorias profissionais em relação aos órgãos de governo, mormente representados por ministérios, e às universidades, compostas, sobretudo, pelas federais. Um grupo de interesse cuja ausência no debate causou estranheza é o Conselho Federal de Medicina (CFM), que seria umas das principais "clientelas" da Anvisa nesse tema. Só é possível identificar contribuições do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) e de Conselhos Regionais de Odontologia (CRO).

É digno de nota e louvável a ativa participação de ONGs, enquanto grupos de interesse público, pois elas podem, muitas vezes, garantir uma representação mais potente daquilo que Olson (1999) chamava de grupos adormecidos, como os consumidores. Ademais, suas contribuições, assim como as dos conselhos, carregam grande importância, pois são muito mais densas que as das pessoas físicas. Essa atuação, contudo, não é geral, restringindo-se a alguns campos de políticas públicas com maior presença das ONGs – o que é parcialmente explicado pelos financiamentos recebidos por essas organizações. Alves (2008) constatou, nas consultas públicas realizadas pela Anvisa que tratavam do acesso e da qualidade em serviços de saúde, a ausência de ONGs de defesa dos consumidores.

Apesar da participação relativamente parelha entre segmentos distintos, a atuação predominante durante a consulta pública coube ao setor regulado. Tal resultado era esperado, dada a assimetria de recursos organizacionais entre empresariado e ONGs ou pessoas físicas, e converge com os achados de Mattos (2004) para a Anatel, Silva (2012) para a Aneel e Baird e Fernandes (2014) para a Anac.

Para além dos números, é importante levar em conta a sofisticação das manifestações realizadas. Majoritariamente representado por associações empresariais, o setor regulado apresentou documentos elaborados e complexos, com ampla argumentação técnica e jurídica a respeito do tema. Mesmo quando representado por empresas menores, sem articulação com grandes associações empresariais, o setor mostra-se mais robusto em sua participação. O mesmo resultado foi encontrado por mim e colega ao avaliar o que chamamos de grau de tecnicidade dos comentários enviados em mecanismos de participação na Anac. Quando se observam as contribuições realizadas com conhecimento da questão e/ou a partir da avaliação exaustiva do tema, o empresariado aparece em destaque, levando grande vantagem (Baird e Fernandes, 2014).

Houve, ainda, a participação muito específica e articulada de um grupo nessa consulta, que foram as instituições de combate ao câncer, que se posicionaram pontualmente contra os artigos 15 e 16 da resolução proposta, pois ambos vedavam, respectivamente, programas sociais que condicionavam incentivos financeiros à aquisição de alimentos e a realização de publicidade, nas campanhas sociais, que associasse alimentos à própria campanha. Essa proibição certamente inviabilizaria a arrecadação dessas instituições, que dependem fortemente de contribuições de empresas privadas. Aprovado o texto do regulamento conforme proposto pela Anvisa, o "McDia Feliz", por exemplo, não mais existiria.

Depreende-se, da leitura do documento de 379 páginas em que a Anvisa colige todas as contribuições realizadas durante o período da Consulta Pública nº 71, que os diversos grupos de interesse lançaram mão de vasto rol de estratégias para fortalecer suas posições mesmo por meio das contribuições escritas (Brasil, 2010b). Assim, por um lado, o empresariado enviou, por meio de grupos diferentes, contribuições de conteúdo idêntico, para reforçar seu argumento. As organizações da sociedade civil favoráveis à norma, por seu lado, fizeram abaixo-assinados para mostrar a força de sua posição.

A regulação da publicidade de alimentos, sendo uma questão altamente conflituosa, engendrou ativa participação da sociedade, especialmente dos grupos empresariais. A análise do teor e das principais linhas argumentativas das contribuições, favoráveis e contrárias à regulação proposta pela Anvisa, expostas no âmbito da consulta pública, é extremamente elucidativa, pois ali já estavam postos os argumentos

centrais de cunho técnico e jurídico que seriam utilizados ao longo de todo o embate político em torno da questão. Como se tratava de um tema que, à exceção dos institutos de combate ao câncer, dividia muito claramente os grupos entre favoráveis e contrários à regulação como um todo, darei maior ênfase às objeções apresentadas pelo setor regulado, uma vez que, aos grupos que apoiavam a minuta do regulamento, não era necessário repetir as justificativas que motivaram a própria agência a propor a medida, bastando-lhes fazer contribuições pontuais ao texto.

Quadro 5.3 – Argumentação dos grupos de interesse

Natureza do argumento	Posição do setor regulado	Argumentos do setor regulado	Contra-argumentos da sociedade civil
Questão jurídico-legal	Inconstitucionalidade e ilegalidade	Art. 5º da CF garante irrestrita liberdade de pensamento e acesso à informação. Art. 22: compete privativamente à União legislar sobre a publicidade comercial. Art. 220, § 4º: A publicidade comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais.	A publicidade comercial não se relaciona com liberdades de informação e expressão, que são direitos fundamentais. A liberdade comercial está na ordem econômica. A Constituição Federal protege o direito à saúde, à educação, à informação, à proteção integral da criança. Na colisão entre liberdade comercial e direitos fundamentais, a prioridade é destes últimos, por serem ligados à proteção do ser humano. O Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente garantem ampla proteção ao consumidor e à criança. Lei da Anvisa traz previsão legal: "controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a publicidade e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária".
Impacto econômico	Queda do PIB e aumento do desemprego	R$ 802 milhões deixarão de ser investidos em publicidade (40,1% de redução). Perdas com vendas podem chegar a R$18,2 bilhões (10,6% de decréscimo nas vendas). Redução entre 0,5% e 1% no PIB, fora demais setores da produção, distribuição e da cadeia de mídia. Redução da publicidade de tais produtos, pois haveria expropriação em 33% ou 50% do espaço pago.	A restrição à publicidade de cigarros não inviabilizou a indústria tabagista.

Liberdade individual	Tutela do Estado e afronta à liberdade de escolha	Tutela do Estado sobre o cidadão, de quem se tolheria o direito de escolha e de decisão.	O Estado deve informar o cidadão sobre os potenciais malefícios de certos alimentos e proteger a criança, que é mais vulnerável à publicidade.
Técnica	Falta de embasamento técnico-científico	Há dietas saudáveis e não saudáveis, e não alimento bom ou ruim. Alimentos não se enquadram no conceito jurídico de nocividade, pois todo alimento é seguro, ou não seria comercializado. Todos os nutrientes são necessários para compor uma alimentação equilibrada. Arbitrariedade dos limites. Pães, suco de laranja natural, queijos e azeites, que constam da cesta básica do brasileiro, teriam a advertência. Cigarro e bebidas alcoólicas teriam tratamento menos rígido. Fenótipo obeso também é determinado pelo desequilíbrio entre a ingestão e o gasto de energia e fatores genéticos.	O grupo de nutrientes da regulação comprovadamente traz prejuízos à saúde, se consumidos em excesso. A publicidade afeta o consumo. A drástica redução no consumo de tabaco é exemplo disso.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Tendo em vista a centralidade do debate jurídico-legal, que definiu, em última instância, o desfecho da resolução posteriormente adotada pela Anvisa para regular a publicidade de alimentos, discuto brevemente os principais argumentos nessa seara.

O setor regulado apresentava dois artigos da Constituição Federal como base de sua argumentação contrária à proposta da Anvisa. Inicialmente, apontava para o artigo 22, que, em seu inciso XXIX, determina que legislar sobre a propaganda comercial é competência privativa da União. Sendo assim, apenas o Congresso Nacional poderia legislar sobre o tema.

O cerne do debate, contudo, estava no artigo 220, especialmente nos dois parágrafos abaixo (Brasil, 1988):

> **§ 3º** Compete à lei federal:
> I - regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao poder público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;
> II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.
> **§ 4º** A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

Como o parágrafo 4º especifica os itens cuja publicidade poderá ser alvo de restrição, o setor regulado argumentou que tal mandamento inviabilizaria a regulação de outros produtos não expressamente indicados, embora isto não esteja posto no texto constitucional.

O item mais controverso, porém, refere-se ao inciso II do parágrafo 3º, que prevê o estabelecimento de meios legais que auxiliem a pessoa a se defender de propagandas nocivas à saúde. Fica clara a intenção do legislador de garantir a proteção à saúde, embora mesmo nesse aspecto encontre-se oposição por parte do setor regulado. Parecer do jurista Tercio Sampaio Ferraz, contratado pela indústria, afirmava que a criação de meios legais não poderia significar qualquer forma de censura, como a imposição de advertências, mas apenas a definição de padrões de qualidade de produtos, por exemplo (Baird, 2014b).

Seja como for, o argumento central do empresariado é que a Constituição Federal é expressa ao afirmar, no parágrafo 3º, que cabe à lei federal determinar qualquer ato de regulação. Assim, qualquer tentativa de regulação que não se desse por lei federal, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República, seria considerada inconstitucional, pois feriria o que os juristas chamam de reserva legal da União. Na visão do setor regulado, é justamente isso que aconteceria se a Anvisa regulasse a publicidade de alimentos, pois isso se daria por meio de uma resolução da agência, em vez de uma lei aprovada por congressistas.

Grupos da sociedade civil, por sua vez, interpretam o artigo de outro modo. Eles entendem que a lei federal suscitada no parágrafo 3º do artigo 220 não precisa explicitamente regular a publicidade de alimentos. Deve, sim, haver uma lei federal que dê guarida a iniciativas regulatórias para a proteção à saúde. Em outras palavras, os congressistas não precisariam aprovar uma lei que instituísse a regulação da publicidade de alimentos. Bastaria haver uma lei que tratasse de forma genérica da publicidade, por exemplo, e a partir daí os mais diversos órgãos estariam respaldados para atuar de acordo.

Nesse sentido, esses grupos da sociedade civil recorriam a leis já instituídas, como o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente. No caso do Código, seu artigo 37 proíbe a publicidade abusiva, que se refere àquela que "seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança" (Brasil, 1990). Argumenta-se que essa lei sustentaria a regulação da Anvisa, na medida em que a não prestação de informações relacionadas ao consumo dos nutrientes alvo do regulamento da agência constituiria publicidade abusiva.

Ao discutir essa questão, um promotor defensor da competência legal da Anvisa para regular a publicidade de alimentos argumenta que, apesar da generalidade do Código de Defesa do Consumidor, a agência estaria respaldada pelo que a própria Constituição Federal estabelece, em seu artigo 196, em relação ao direito à saúde, especialmente no tocante à prevenção de enfermidades mediante "políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos" (Brasil, 1988). Tendo em vista o grave cenário das doenças crônicas não transmissíveis no país e o fato de o direito à saúde ter precedência em relação à liberdade de publicidade, a base jurídica para a atuação da Anvisa derivaria diretamente da Constituição Federal (Baird, 2014b).

Outro ponto controverso no debate diz respeito à legalidade da Anvisa para regular a publicidade de alimentos. Note-se que aqui não estamos mais tratando de prerrogativas estabelecidas na Constituição Federal, mas sim na lei de criação da Anvisa. Esta norma estipula que a agência pode "controlar, fiscalizar e acompanhar, sob o prisma da legislação sanitária, a propaganda e publicidade de produtos submetidos ao regime de vigilância sanitária" (Brasil, 2001).

A indústria argumenta que a agência poderia exercer o controle e a fiscalização, mas não teria competência legal para expedir normas

referentes a conteúdos publicitários, como se fosse legislador. De acordo com essa argumentação, nem se a Constituição fosse cumprida e houvesse uma lei autorizando a regulação da publicidade de alimentos, como há para o tabaco e medicamentos, a Anvisa estaria legalmente investida para regulamentar a matéria, já que sua incumbência restringe-se ao controle, à fiscalização e ao acompanhamento da propaganda de alimentos (Ferraz, 2006).

A sociedade civil, por sua vez, afirma que a lei de criação da Anvisa já garantiria a competência à agência. Em primeiro lugar, o artigo 2º da lei afirma que "Compete à União no âmbito do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária: III – normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde" (Brasil, 1999b). Com base nesse trecho, argumenta-se que há garantias legais para que a agência possa normatizar. O outro trecho anteriormente citado apenas reforçaria a competência da Anvisa para tratar também de publicidade. Além disso, argumenta-se que a lei, ao criar a Anvisa, delegou a este órgão diversas atribuições, entre elas, a regulação da publicidade, de modo que não seria necessária a aprovação de uma lei para tratar do assunto.

O debate jurídico é bastante técnico e complexo, havendo margem para argumentos sólidos nos dois lados do debate. A interpretação mais direta da Constituição Federal permite supor a necessidade de uma lei federal mais específica sobre o assunto. É o que defendem alguns juristas, bem como diversos juízes que decidiram sobre o tema. Ao mesmo tempo, porém, diversas sentenças encamparam a regulação da Anvisa, chamando a atenção para o grave problema de saúde no país decorrente das doenças crônicas não transmissíveis e confirmando a constitucionalidade e a legalidade da atuação da agência. Conclui-se, desta forma, que a legislação abre espaço para todo tipo de interpretação, sendo possível, portanto, defender ou condenar juridicamente a regulação proposta pela Anvisa.

A consulta pública como instrumento de lobby

A consulta pública é um instrumento de participação amplamente utilizado pelas agências reguladoras e costuma ser levado bastante a sério pelos grupos de interesse. Os principais grupos, sejam eles do setor regulado ou da sociedade civil organizada, reputam relevante a atuação por meio do envio de informações técnicas e jurídicas a res-

peito do tema. Isso é particularmente verdadeiro para aqueles grupos com menos recursos organizacionais, pois a consulta pública pode ser seu único momento de participação nos debates públicos.

A consulta pública relativa à regulação da publicidade de alimentos revelou esse fervor participativo tanto no número de contribuições enviadas como na qualidade e esmero das mesmas. Diversas manifestações são oriundas de pareceres elaborados para analisar a questão ou de seminário realizado para debater o tema. Ou seja, essas atividades serviram, posteriormente, como substrato robusto para o argumento defendido pelos grupos na consulta.

A análise das contribuições, dando conta das estratégias concatenadas entre grupos para atingir seus objetivos, também é reveladora da atenção dispensada a esse instrumento de participação e lobby. Entre as estratégias utilizadas, destacamos: 1) um abaixo-assinado de apoio à minuta proposta pela Anvisa subscrito por onze instituições e ONGs das áreas de segurança alimentar, nutrição, saúde, educação e políticas sociais, e 208 cidadãos, entre pesquisadores, professores universitários e gestores das mais diversas áreas; 2) mensagens de apoio às manifestações já enviadas por outros atores, o que é possível no âmbito do fórum eletrônico disponibilizado pela Anvisa; 3) a articulação prévia dos grupos para compartilhar informações e alinhar os principais elementos de seu discurso, de forma a constituir uma frente coesa; e 4) a apresentação de contribuições com o mesmo teor enviadas por grupos diferentes, de modo a fortalecer a posição defendida.

Embora seja possível notar, até pela intensidade, a importância atribuída pelos grupos de interesse à ação política realizada por meio das consultas públicas, não há, no Brasil, *surveys* com lobistas que esmiúcem as estratégias de lobby para o exercício de influência nas agências reguladoras, incluindo as consultas, ou que avaliem a eficácia dos diversos tipos de ação. Em pesquisa de 2017 com alguns colegas, coletamos a opinião de lobistas sobre as principais estratégias para influenciar o governo, mas o estudo restringiu-se às ações no âmbito do Parlamento. De todo modo, apenas como um exercício de aproximação, destaco que a elaboração de notas técnicas e de boletins e a redação de minutas de emendas e proposições, ou seja, estratégias de lobby informativo, afins àquelas desenvolvidas para as consultas públicas nas agências reguladoras, foram consideradas ações eficientes pela esmagadora maioria dos entrevistados (Santos et al., 2017).

Confirmando essa hipótese, as pesquisas feitas nos Estados Unidos por Kerwin (1996) e Furlong (1997) revelam que a provisão de comentários escritos às agências não só está entre os instrumentos mais utilizados pelos grupos ao tentar fazer valer seus interesses na formulação das regras, como também é considerado pelos próprios grupos como um dos métodos mais eficazes dentro de sua estratégia global. No trabalho de Furlong e Kerwin (2005), o envio de contribuições escritas às agências aparece em terceiro lugar, dentre as táticas mais efetivas, atrás apenas da formação de coalizões (aspecto já visto) e de contatos informais com os reguladores antes da consulta pública.

Alguns trabalhos empíricos quantitativos já citados dão razão a essa decisão dos grupos de interesse de buscar influenciar o processo regulatório por meio de consultas públicas. Apesar de as agências terem a prerrogativa de ignorar as contribuições realizadas, os dados mostram que, em muitos casos, as manifestações da sociedade são incorporadas às resoluções finais aprovadas. Mattos (2004) identificou que 24,31% das sugestões feitas em 10 consultas públicas sobre universalização de serviços de telecomunicações na Anatel entre 1998 e 2003 foram incorporadas ao texto final. O trabalho de Alves (2008) avaliando 11 resoluções na Anvisa sobre os temas de acesso e qualidade em serviços de saúde entre 2000 e 2006 chegou a um número similar ao de Mattos no tocante à incorporação de sugestões: 24,05%. Num trabalho mais robusto, a partir da análise de todas as audiências com dados disponíveis realizadas entre 1998 e 2006 na Aneel, num total de 118, Silva (2012) chega a uma taxa de incorporação próxima à dos outros estudos, de 26,5% - se se somar a categoria "parcialmente aceita", conforme nomenclatura da própria agência, este número sobe para 40,1%. Por fim, em estudo que analisa todas as audiências públicas realizadas pela Anac entre 2007 e 2012, referentes a 48 regulações, identificou-se que 41,1% das sugestões foram incorporadas, valor próximo àquele observado na Aneel (Baird e Fernandes, 2014). Os estudos, portanto, convergem inclusive nos números na conclusão de que os grupos de interesse possuem algum grau de influência por meio de sua ação nas consultas públicas das agências reguladoras.

A despeito da eficácia da consulta pública enquanto instrumento de lobby, em casos muito conflituosos como este, em que a disputa é essencialista, ou seja, ocorre em torno da instituição ou não da regulação como um todo, e não de alterações pontuais, não costuma haver muita margem para a incorporação de sugestões e alterações na proposta inicialmente apresentada pela agência reguladora.

Esta assertiva ampara-se em diversos estudos que avaliaram a relação entre o grau de conflito nas contribuições em consultas públicas e o impacto na resolução final (Golden, 1998; Mckay; Yackee, 2007). Esses autores notaram que, havendo consenso entre os grupos de interesse, há maior possibilidade de influência na decisão final da agência. Ou seja, a uniformidade da mensagem enviada à agência parece impactar o conteúdo final da norma. De modo reverso, quanto maior o grau de conflito entre os grupos de interesse, maior a chance de que a agência mantenha seu ponto de vista. Aplicando-se o raciocínio ao presente caso, pode-se afirmar que, dado o alto grau de conflito entre o setor regulado e as organizações da sociedade civil, era esperado que a Anvisa mantivesse a restritiva resolução proposta.

O grau de conflituosidade do tema e a oposição da indústria à regulação proposta pela Anvisa pode ser comprovado pelo teor das contribuições do setor regulado. O foco de suas manifestações era desqualificar a resolução como um todo, seja pela via da argumentação jurídica, seja pelo foco no caráter inapropriado da regulação, que criaria a distinção entre alimentos bons e ruins. As palavras de um representante da indústria de alimento mostram bem essa oposição à própria concepção da regulação: "Nós somos conceitualmente contrários [...] a limitações na publicidade, porque não acreditamos nisso".

Fica claro, assim, que, num caso como este, não havia espaço para negociações e composições quanto à regulação proposta. Ao tratar da tentativa da agência norte-americana FTC de regular outro tema polêmico, a publicidade e os rótulos de cigarros, Fritschler (1969) já alertava para os limites desse modelo de participação para se alcançar consensos: "Audiências públicas por si sós atendem a alguns objetivos úteis e importantes. Entretanto, nenhum desses objetivos parece estar relacionado a mudar as posições de quaisquer participantes" (Fritschler, 1969, p. 83, tradução nossa).

Ratificando as conclusões dos estudos mencionados, a Anvisa decidiu, ao fim e ao cabo, manter sua proposta inicial de regulação, que era apoiada pelos grupos de interesse público. Com esse desfecho, de manutenção praticamente integral do texto da Consulta Pública n. 71, nem seria necessário coletar as opiniões dos grupos de interesse empresariais a respeito de sua influência no processo. Evidentemente, sua visão a respeito da consulta pública enquanto instrumento de lobby seria negativa neste caso. É interessante, contudo, observar algumas

declarações de lobistas do setor regulado. Em linguagem metafórica e jocosa, um deles afirma o seguinte sobre o papel da consulta pública:

> Ou seja, o Estado cumprindo tarefa. A lei diz que tem que se reunir, organizar com os setores e tal. 'Fizemos.' Só que vai casar com a Maria, pode escolher quem quiser, mas é [com] a Maria que tu vai casar. Vai namorar, noivar, fazer o que você quiser, no final tu vai casar com a Maria.

Independentemente de seu papel enquanto instrumento de influência, a consulta pública serve também a outros propósitos, igualmente importantes, como o cumprimento do devido processo decisório da agência com a abertura para a participação social e a oferta de um espaço para o posicionamento público dos grupos de interesse a respeito do tema. Muitos grupos do setor regulado aparentavam saber de antemão sobre a dificuldade que teriam para conseguir concessões da Anvisa sobre o tema. Evidentemente, os grupos poderiam optar por não participar do processo, tentando deslegitimá-lo. No caso citado da regulação do cigarro, Fritschler (1969) relata que uma das estratégias da indústria para menosprezar e deslegitimar o papel do FTC foi não participar diretamente das audiências públicas, contratando um advogado de um prestigioso escritório para representá-la. O advogado abriu mão de qualquer argumentação técnica, centrando sua atenção na incompetência jurídica da agência para aquela regulação.

No entanto, esse tipo de ação para esvaziar o papel da agência poderia ser contraproducente a esses mesmos grupos que queriam alterar a proposta da Anvisa, pois eles poderiam ser surpreendidos com ações futuras da agência, uma vez que não estariam acompanhando o processo. A seguinte frase de um representante do setor regulado resume bem o paradoxo enfrentado pela indústria: "É um jogo que você já sabe o resultado, mas você não pode deixar de participar porque aí você vai legitimar muito mais". Além disso, a tomada de posição dos grupos e a produção de informações para subsidiar esse processo também podem ser extremamente úteis em momentos posteriores do processo político, como veremos.

A Consulta Pública n. 71 não foi um instrumento efetivo para o lobby da indústria, incapaz de demover a Anvisa com base na argumentação técnica e jurídica apresentada. Em um caso controverso e politizado como o da regulação da publicidade de alimentos, a consulta

pública teve o papel, principalmente, de legitimar o processo de decisão governamental em andamento, a partir da abertura de um espaço de participação democrática aos grupos de interesse. Um ex-diretor-presidente da Anvisa resumiu de forma cabal o papel da consulta pública:

> É óbvio que a consulta pública não serve para achar o meio termo [...] a indústria às vezes reclama: "de que adianta fazer consulta pública se eles não mudam nada?" Mas a consulta pública não serve para mudar necessariamente de acordo com a vontade [...] a consulta pública não tem o objetivo de democraticamente fazer qualquer coisa democraticamente. Não, ela vai impor mesmo um novo comportamento para o mercado.

Explorando novas arenas: os Poderes Executivo e Legislativo

A ação dos grupos de interesse empresariais iniciou-se na Anvisa, com forte empenho durante a elaboração da minuta do regulamento, de modo a desarmar a agência e abortar o processo ainda em seu estágio inicial. Daí o recurso a toda sorte de pareceres. Um lobista da indústria resume bem o ponto ao responder sobre o fulcro de sua estratégia: "Esclarecimento, estafante esclarecimento técnico-científico do assunto que seja levantado, ou seja, estratégia de desgaste através de argumentação técnico-científica".

Como estavam todos atuando junto à Anvisa, contatos diretos com a diretoria da agência também eram frequentes, mas não trouxeram grandes resultados, até porque os principais pontos levantados pela indústria, os limites fixados para o açúcar, o sódio e as gorduras, e a competência legal da agência, colocavam em xeque a própria essência do regulamento técnico. Não por acaso, a contrariedade desses grupos de interesse com a Anvisa foi enorme. Ao não aceitar a argumentação técnica trazida pela indústria, a agência estaria politizando o debate. Um representante do setor assim vociferou: "A Anvisa levou o conceito de xiita da política para a nutrição".

Conclusa a fase de consulta pública, durante a qual a pressão via argumentação técnica e jurídica continuava, houve um longo período de trâmites internos à agência, de modo a consolidar as contribuições

realizadas e dar o devido encaminhamento ao processo. Talvez um momento de relativa calmaria no âmbito da agência, isso não significava inação por parte do poderoso lobby da indústria, que buscaria acionar os outros Poderes a seu favor. Conforme sentenciou um importante ator do empresariado: "Eu diria que o contato direto com atores estatais, num momento definitivo, é o fator agregado à estratégia de argumentação técnico-científica".

Se a ação junto à Anvisa não surtia efeito, pois os espaços para o diálogo permanente na agência estavam temporariamente interditados, o caminho óbvio seria buscar apoio junto aos Poderes Executivo e Legislativo para que pressionassem a agência. Aproveitando-se da grande capilaridade e privilegiado acesso a todas as esferas do governo, esses grupos de interesse acionaram todos os ministérios possíveis atinentes à temática e os congressistas mais receptivos à causa do setor regulado.

No âmbito do Poder Executivo, a indústria buscou atuar diretamente no ministério ao qual a Anvisa está vinculada, de modo a expor sua posição e angariar algum apoio para seu pleito. Nesse sentido, o Conar, a ABIA e a ABIR foram recebidos algumas vezes pelo ministro da Saúde à época, José Gomes Temporão. Enquanto alguns grupos afirmam que o ministro apoiava claramente a medida, outros argumentam que ele se mantinha neutro, buscando contemporizar. Um representante da indústria confidenciou que o próprio ministro chegou a dizer que "alimentos" não era um tema prioritário seu, como quem diz que normas nessa área não teriam sua atenção. No entanto, o ex-diretor-presidente da Anvisa, Dirceu Raposo, informou que o ministro, em privado, apoiava a medida. O ministro, portanto, era pessoalmente favorável à norma, mas realmente preferia não se posicionar publicamente, até mesmo para não parecer que a Anvisa, agência autônoma, sofria alguma forma de interferência.

O que ocorria, desta forma, era que não havia nem apoio nem oposição política do Ministério da Saúde à norma proposta. O ministro, cauteloso, mantinha-se neutro, deixando a Anvisa tocar adiante o assunto. O apoio do ministério dava-se na esfera técnica, com a Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN), órgão responsável pela área de alimentação, trabalhando em sintonia com a agência. Mas mesmo esse suporte era muito fraco, pois, conforme relato de um funcionário daquela Coordenação, essa é uma área marginal dentro do ministério. Na verdade, era a CGAN que se apoiava na capacidade da

Anvisa de tomar medidas efetivas na área, pois o próprio tema não tinha repercussão política dentro do ministério. Seja como for, é possível ver que o ministério mais diretamente envolvido na questão não respondeu aos anseios do setor privado. Na avaliação da indústria, "eles [o Ministério da Saúde] podem até ter feito algumas gestões, mas não foram suficientes para que a Anvisa se retraísse nesse aspecto".

Paralelamente, os grupos de interesse empresariais mantiveram conversas com outros ministérios que tivessem alguma relação com o tema e que pudessem, de alguma forma, alterar os rumos daquele processo. Recorreram à Casa Civil, responsável pela coordenação dos projetos do governo, e ao Ministério da Justiça (MJ), mais especificamente ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). Independentemente da maior ou menor receptividade em cada ministério, o fato relevante é que nenhum ministério se envolveu fortemente na questão, exercendo qualquer pressão, ao menos diretamente, na agência. A despeito do não envolvimento da Casa Civil no assunto, é curioso observar a desconfiança da própria área de saúde do governo em relação àquele ministério. Havia um medo tácito de que a discussão fosse levada à Casa Civil, pois se tinha a impressão de que o posicionamento era contrário à regulação da publicidade de alimentos. Apesar de ter participado do grupo de trabalho de 2005, causou estranhamento a alguns grupos, também, o não envolvimento mais direto do DPDC na questão, uma vez que está diretamente relacionada à defesa dos direitos do consumidor.

Em que pesem todas essas ações, não se conseguiu um apoio explícito à causa da indústria. Observando-se esse fato por outro prisma, pode-se concluir, da mesma forma, que houve um ganho para o empresariado no sentido de que nenhum ministério posicionou-se favoravelmente à medida da Anvisa, que atuou isoladamente no processo. A título de exemplo, menciono um caso posterior e bastante conflituoso na própria Anvisa. Em 2012, a agência editou uma norma proibindo o uso de aditivos nos produtos derivados do tabaco. Pouco antes da reunião da Diretoria Colegiada que tomou essa decisão, o ministro da Saúde, Alexandre Padilha, manifestou-se publicamente de forma favorável à regulação.

A terceira frente natural de ação para o empresariado, além da própria Anvisa e do Executivo, era o Congresso Nacional, instituição mais plural e, certamente, mais receptiva aos interesses da indústria.

Agregue-se a isso o fato de a argumentação mesma da indústria junto à Anvisa enveredar pela desqualificação da agência enquanto ente competente para regulamentar essa questão, afirmando, por outro lado, que o Poder Legislativo, sim, seria o foro adequado para essa discussão. É sob esse ângulo que deve ser lida a seguinte frase de uma liderança do setor regulado: "a última linha de defesa é realmente o Congresso".

Assim, o empresariado também buscou agir no Congresso para exercer pressão. A ação no Legislativo tinha dois eixos básicos. O primeiro era arregimentar os congressistas mais próximos em torno da questão, constituindo uma linha de frente unificada contra a regulação da Anvisa. Não havia uma bancada específica da indústria de alimentos, embora houvesse, desde então, grande interlocução com a bancada ruralista. A intersecção entre essas duas áreas permanece até hoje, e pode ser vista no organograma do Instituto Pensar Agropecuária (IPA), organização criada em 2011 com o objetivo de defender os interesses do setor agropecuário, assessorando diretamente a poderosa Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Há, dentro do IPA, uma comissão específica para acompanhar e incidir nos temas e pautas ligados à indústria de alimentos. No tocante aos interesses da indústria de comunicação, havia sido constituída, em 2008, a Frente Parlamentar Mista de Comunicação Social, composta por 198 deputados e 38 senadores de 17 partidos. Liderada pelo deputado federal Milton Monti (PR-SP), esta Frente afirmava defender a liberdade de expressão, mas tinha como um de seus objetivos opor-se a quaisquer iniciativas de restrição da comunicação mercadológica.

Os congressistas acionados eram estimulados, sempre que possível, a pressionar diretamente a Anvisa, por exemplo, por meio da convocação de seus diretores. Quando estes participavam de audiências públicas em alguma comissão a respeito do tema no Congresso, sempre havia um grande número de apoiadores da indústria para contestar a ação da agência. Não era necessário suscitar uma audiência para debater especificamente a regulação proposta pela Anvisa. Como mostra Ferraz (2014), havia dezenas de projetos de lei e, inclusive, pelo menos uma proposta de emenda constitucional, relacionados ao tema da regulação da publicidade de alimentos tramitando tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Alguns deles, inclusive, possuíam texto praticamente idêntico à resolução proposta pela Anvisa. De acordo com o diretor-presidente da Anvisa à época, Dirceu Raposo, as associações empresariais levavam advogados a essas audi-

ências para criticar a resolução proposta, argumentando que a agência estava usurpando o poder de legislar do Congresso, o que inflamava, de alguma maneira, os deputados e senadores. Objetivava-se também, portanto, sensibilizar o Congresso, indicando que a Anvisa estava tolhendo suas prerrogativas legais.

O outro ponto importante da atuação no Congresso, dirigido diretamente à Anvisa, era justamente sinalizar que a insistência da agência em levar adiante o regulamento técnico culminaria em uma ação junto ao Judiciário. Comunicava-se à agência, assim, que a manutenção do texto tal como estava até então, enfrentaria resistência em mais uma frente, o Poder Judiciário. A estratégia dos grupos de interesse empresariais no Poder Legislativo era, portanto, ganhar apoio parlamentar e enfraquecer a resolução, seja expondo suas alegadas fragilidades, seja ameaçando a Anvisa. Essas ações tampouco surtiram o efeito desejado, mas retardaram o processo e prepararam o terreno para posteriores medidas mais concretas no Congresso Nacional.

Se o setor regulado buscava apoio junto a atores estatais, os grupos de interesse público, com menos recursos e menos acesso às elites políticas, somavam esforços para demonstrar publicamente seu apoio à resolução da Anvisa e a necessidade de seu pronto encaminhamento. Ainda em 2007, durante a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foi aprovada, com 520 assinaturas, uma moção de apoio à proposta da Anvisa. No final do ano seguinte, em dezembro de 2008, a sociedade civil e o próprio governo pressionaram a agência a dar um encaminhamento mais célere à questão. Isso ocorreu mediante a aprovação da resolução n. 408 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que determinava, entre outras coisas, a regulamentação da publicidade de alimentos e das práticas de marketing voltadas ao público infantil. O CNS, instância máxima de deliberação do SUS, tem como função avaliar as políticas públicas de saúde no Brasil. Vinculado ao Ministério da Saúde, é composto por 48 conselheiros, representantes de entidades e movimentos sociais de usuários do SUS, entidades de profissionais de saúde, incluída a comunidade científica, entidades de prestadores de serviços, entidades empresariais da área da saúde e governo. Como toda resolução emitida por esse órgão é homologada pelo ministro da Saúde, é possível dizer que havia respaldo governamental em suas posições e para que a Anvisa prosseguisse com sua proposta.

Rumo ao fim do processo: a audiência pública

A pressão exercida nas diversas frentes e a grande quantidade de contribuições enviadas durante a consulta pública alongaram o processo político por largo período, de tal forma que o estágio seguinte da tramitação na Anvisa, a audiência pública, só foi ocorrer em 20/08/2009, quase dois anos e meio após o término do prazo de envio de contribuições.

Àquela altura, já estavam claras e cerradas as posições de todos os grupos, tendo sido a audiência pública o último momento de encontro entre os principais atores envolvidos nesse processo. O acirramento da disputa fazia-se notar inclusive fisicamente no auditório reservado à audiência, conforme relatou uma entrevistada da Anvisa, pois do lado esquerdo estavam os representantes do segmento produtivo, enquanto os grupos de interesse público postaram-se à direita de quem entra na sala. Foi um acomodamento natural, que expressava perfeitamente a impossibilidade de qualquer concertação entre os grupos.

A audiência pública, que contou com aproximadamente 130 pessoas, levou a Brasília as lideranças dos principais grupos de interesse. No período da manhã, a Anvisa conduziu a audiência, discutindo tecnicamente pequenas alterações na resolução; no período da tarde, o empresariado, que permaneceu silente praticamente a manhã inteira, entrou em cena, afastando-se da discussão sobre o regulamento e basicamente questionando novamente a competência legal da Anvisa para regular a matéria. As palavras do presidente do ABIA, Edmundo Klotz, captadas na transcrição da audiência pública, denotavam a posição da indústria e pressagiava o desfecho do caso:

> Se não atender os nossos interesses, nós procuraremos então aquele estado que estiverem os nossos interesses, não tem a menor dúvida. Se for o caso do Judiciário, perfeitamente; se não for, não. Não é uma ameaça, apenas o caminho natural das coisas dentro da democracia. Se estiver dentro daquilo que nós queremos, estamos todos de acordo, senão não.

A audiência pública mantinha praticamente intocado o texto da resolução. Além de desagradar ao empresariado, a demora da Anvisa para implementar efetivamente a regulação mobilizou os grupos de interesse público também. Ainda em 2009, o Instituto Alana e o IDEC enviaram uma carta à agência solicitando a imediata publicação do regulamento.

Com a iminência da aprovação da resolução pela Anvisa, o setor regulado adotou nova medida autorregulamentadora com vistas a sinalizar à sociedade e ao governo como um todo seu compromisso com a saúde da população e com a publicidade responsável. Em 25 de agosto de 2009, cinco dias após a audiência pública, os presidentes da ABIA e da ABA assinaram documento encaminhado por 24 grandes empresas do setor alimentício, as quais se comprometiam a limitar a publicidade de alimentos e bebidas a crianças menores de 12 anos.

Tratava-se da adoção de um Compromisso Público referente ao consumo responsável, mediante o qual cada empresa estabeleceria sua própria política de autorregulação. Assim como a alteração anterior no Código Brasileiro de Autorregulamentação, a medida era uma reação à iniciativa da Anvisa. Se, por um lado, poderia ser vista como um avanço, embora tímido, na regulamentação da publicidade infantil, essa ação, por outro lado, tinha o propósito de esvaziar a regulação da agência.

Em um sinal da percepção dos grupos de interesse público a respeito da importância de uma ação mais direta junto aos órgãos estatais estratégicos, o Instituto Alana e o IDEC, juntamente com o Ministério Público Federal, anteciparam-se aos acontecimentos e realizaram uma reunião com o ministro da Advocacia-Geral da União (AGU) em março de 2010, para tratar da regulação da publicidade de alimentos e do papel daquele órgão nesse processo. É interessante notar tanto a articulação com mais um ator do sistema político, o Ministério Público, como o próprio fato de as ONGs estarem buscando uma atuação mais direta junto a decisores públicos. Esses grupos, ao atuarem junto à AGU, pareciam antever o papel primordial que esse órgão assumiria novamente em relação à Anvisa.

A grande virada: intervenção da Procuradoria da Anvisa ou lobby bem-sucedido?

Nos quatro anos transcorridos entre a formação do grupo de trabalho para analisar o tema, em 2005, e a audiência pública, realizada em 2009, não houve qualquer mudança no texto da proposta de regulação da publicidade de alimentos da Anvisa. Uma drástica alteração do texto veio a ocorrer, no entanto, no apagar das luzes de 2009, após intervenção do órgão jurídico da agência, a Procuradoria, ligada à Advocacia-Geral da União (AGU).

Em junho de 2009, pouco antes da audiência pública, a AGU (o órgão central, e não a Procuradoria da agência, neste caso) emitiu o já citado parecer contrário à resolução da Anvisa que buscava regular a publicidade de medicamentos. Em sua justificativa, o órgão apontava pontos de inconstitucionalidade da norma. Esse fato foi vividamente lembrado pelo vice-presidente do Conar durante a audiência pública para debater a publicidade de alimentos.

Com o parecer da AGU em mãos, o vice-presidente do Conar discutiu fortemente com o subprocurador-chefe da Anvisa, argumentando que o raciocínio para o caso de medicamentos também era válido para alimentos, e que o chefe dele, o ministro da AGU, é quem endossava essa posição. O subprocurador-chefe rebateu argumentando que seu chefe não atacou o poder normativo da agência, mas apenas indicou que partes do regulamento na área de medicamentos extrapolavam o modelo constitucional e legal do país. Na transcrição da audiência pública, pode-se ler o funcionário da Anvisa concluir, lamentando o ocorrido: "E aí, infelizmente, ao invés de dizer qual era a parte que extrapolaria, que pudesse remendar, ou seja, se cortar só a mão, ele acabou mandando matar a pessoa inteira". O fato relevante aqui é que o subprocurador-chefe, há pouco tempo na Anvisa, pôde perceber a força do setor regulado e os obstáculos que lhe seriam impostos.

Esse fato coincidiu com a recente chegada, à agência, da nova chefia da Procuradoria. A Procuradoria da Anvisa emitiu parecer afirmando a competência legal da agência para normatizar a publicidade de alimentos, mas alterou drasticamente o texto do regulamento, pois entendia que a base jurídica para regular alimentos era menor que aquela para regular medicamentos.

A adaptação da norma, promovida pela Procuradoria, foi no sentido de não atuar sobre práticas publicitárias em si, como os brindes, mas sim focar o fator saúde, reformulando o regulamento sob a ótica de defesa do consumidor, de modo que informasse sobre o risco sanitário de certos produtos. Baseado nessas premissas, a versão final da resolução mantinha os dois primeiros eixos da proposta inicial, que eram os alertas sobre os perigos do consumo excessivo e certas restrições quanto ao conteúdo da informação e ao uso de figuras e símbolos. A parte de publicidade infantil, mais restritiva, foi praticamente abolida, restando um capítulo de um único parágrafo que apenas repete a necessidade de veiculação das advertências também nas publicidades

destinadas às crianças. Por fim, o quarto eixo, relativo a amostras grátis, patrocínios e campanhas, foi integralmente suprimido. Assim, a versão final do regulamento, concluída em dezembro de 2009, quatro meses após a audiência pública, foi fortemente modificada no sentido de tornar mais branda a regulação do setor privado.

É curioso notar que, em duas ocasiões anteriores, ambas em 2007, a AGU e a Procuradoria da agência haviam entendido juridicamente corretos os procedimentos adotados pela agência para regular a publicidade de alimentos. Esse fato revela o impacto do parecer da AGU sobre medicamentos na nova norma em gestação na Anvisa.

A questão central é compreender por que a Anvisa alterou a norma na reta final, após ter conduzido todo o processo por cinco anos sob pressão, mas sem ceder aos interesses do setor regulado. Aparentemente, como argumenta o próprio governo, isso esteve relacionado à visão jurídica da nova Procuradoria da agência. Mas mesmo essa cautela jurídica só pode ser explicada tendo em vista o quadro mais amplo da movimentação dos principais atores envolvidos no jogo. Assim, se a pressão política exercida diretamente na Anvisa ao longo da tramitação da regulação não teve o efeito desejado, a ação contínua ao longo do tempo junto a outros órgãos do governo, inclusive a AGU, parece ter trazido resultados no médio prazo. Pois se até a audiência a Anvisa pretendia manter o texto original do regulamento, a mobilização do empresariado nessa arena, fortalecido com a gestão bem-sucedida junto à AGU e sinalizando levar a agência mais uma vez à Justiça, acabou por determinar um recuo estratégico da Anvisa na questão.

Nesse sentido, pode-se afirmar que houve, por um lado, um aprendizado institucional da agência, que, tendo sua competência legal posta em dúvida duas vezes (medicamentos e bebidas alcoólicas), preferiu ir adiante com um texto legal mais enxuto e palatável tanto juridicamente como aos interesses da indústria, o que poderia reduzir o atrito com o setor. Por outro lado, foi a pressão política do empresariado em todas as esferas governamentais, associada à ameaça de recurso à Justiça, que deu mostras da força desse grupo de interesse e catalisou o abrandamento da posição da Anvisa.

Embora os grupos de interesse possam superestimar sua influência no processo decisório, a pesquisa nos revelou que essa atitude varia. Os grupos de interesse público, como seria de se esperar, entenderam a mudança como um forte lobby da indústria. O empresariado, no entanto, dividiu-se em suas opiniões, com alguns grupos afirmando que a revisão foi uma acomodação da Anvisa por conta de sua pres-

são, enquanto outros viram a gestão de uma "mão legalista" da própria agência, não tendo a indústria exercido uma influência decisiva.

A regulação é finalmente aprovada

No início de 2010, houve uma reunião da Diretoria Colegiada da agência, na qual se discutiu o conteúdo da resolução, a posição da AGU sobre a publicidade de medicamentos e a necessidade de ampliação da adesão para a publicação da norma. Nesse mesmo mês, a Anvisa chamou cada um dos principais grupos de interesse para discutir individualmente a resolução com as alterações feitas. A solução adotada desagradou a grupos em ambos os lados, pois parte da sociedade civil não ficou satisfeita com a retirada da seção de publicidade infantil, enquanto o setor regulado apenas se contentaria com a não publicação da norma como um todo, até porque as advertências nas peças publicitárias permaneciam no regulamento.

O Instituto Alana, principal defensor da causa infantil, protestou fortemente contra a supressão da parte de publicidade infantil, defendendo sua manutenção ou a elaboração de outra norma exclusivamente sobre esse tema. Nesse sentido, enviou e-mail à Anvisa, com cópia para o Ministério da Saúde e a Casa Civil, defendendo o texto conforme havia sido aprovado na audiência pública. O IDEC, por sua vez, apesar da insatisfação inicial, apoiou a norma, pois a considerava um avanço importante na área para o consumidor. Assim, a sociedade civil prosseguiu com suas manifestações à agência, requerendo a manutenção da versão original do projeto, enquanto o setor regulado preparava-se para entrar na Justiça.

A despeito da insatisfação geral, a Anvisa entendeu que não havia mais espaço para negociação e, após mais de 5 anos de discussões, publicou em 29 de junho de 2010 a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n. 24, que entrava em vigor naquele dia e dava 180 dias para que os abrangidos pela regulação promovessem as adequações necessárias. Tratava-se do primeiro regulamento específico para a publicidade de alimentos, "abrangendo a divulgação e a promoção comercial de alimentos com elevadas quantidades de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional" (Brasil, 2010a).

O quadro a seguir resume as principais mudanças entre o texto proposto na Consulta Pública n. 71 e a RDC n. 24.

Quadro 5.4 – Comparação entre o Regulamento Técnico proposto e o aprovado

	Consulta Pública n. 71/2006	Resolução da Diretoria Colegiada n. 24/2010
OBJETIVO	Regular a oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos considerados com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional.	Objetiva assegurar informações indisponíveis à preservação da saúde de todos aqueles expostos à oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial dos alimentos citados no art. 1º (açúcar, gordura saturada, gordura trans, sódio, e bebidas com baixo teor nutricional) com vistas a coibir práticas excessivas que levem o público, em especial o público infantil a padrões de consumo incompatíveis com a saúde e que violem seu direito à alimentação adequada.
PRINCIPAIS EIXOS	**Eixo 1:** Veiculação de alertas sobre os perigos de consumo excessivo desses nutrientes por meio de mensagens como a seguinte: *"Este alimento possui elevada quantidade de açúcar. O consumo excessivo de açúcar aumenta o risco de desenvolver obesidade e cárie dentária"*.	**Eixo 1:** Permanece idêntico.
	Eixo 2: Vedar nas propagandas veiculadas algumas sugestões, dentre as quais: - Que qualquer alimento é nutricionalmente completo; - Qualquer comparação com o leite materno; - O encorajamento a práticas e estilos de vida que estimulem situações perigosas ou potencialmente prejudiciais à saúde; - A exploração do medo ou superstição, aproveitando-se da deficiência de julgamento e experiência de criança; - O encorajamento de crianças para que persuadam seus pais a adquirir os alimentos alvo do regulamento; - A sugestão de que a pessoa que adquirir esses alimentos para crianças é mais atenciosa, amorosa, etc.	**Eixo 2:** Manutenção da vedação aos itens mais simples, especialmente as propagandas que sugerem que qualquer tipo de alimento seja completo nutricionalmente, como nos dois primeiros itens da proposta inicial. Supressão dos demais dispositivos.
	Eixo 3: Requisitos para a propaganda destinada às crianças: - Proibição da utilização de personagens do universo infantil; - Proibição de veiculação de comerciais na televisão e no rádio entre 21 horas e 6 horas; - Vedação à propaganda em instituições de ensino; - Proibição de brindes e prêmios condicionados à aquisição de alimentos de baixo teor nutricional; - Proibição de propaganda em jogos, filmes, brinquedos.	**Eixo 3:** Praticamente suprimido, sendo substituído por um único parágrafo que apenas repete a necessidade de veiculação das advertências também nas propagandas destinadas às crianças.
	Eixo 4: Requisitos para a distribuição de amostras grátis, cupons de desconto e outras atividades promocionais: - Vedação de amostras grátis, degustações e cupons de descontos relacionados aos alimentos alvo deste regulamento; - No caso de patrocínios de atividades culturais ou esportivas, proibição de propaganda. - Em campanhas sociais realizadas por distribuidores dos alimentos, fica vedada a menção ao nome dos alimentos. Tampouco se pode fazer menção à campanha social na propaganda dos alimentos.	**Eixo 4:** Praticamente extinto, sendo substituído unicamente pela menção à obrigatoriedade de veiculação das advertências em amostras grátis, em cupons de desconto para a promoção de alimentos, em material publicitário referente ao patrocínio de fornecedores ou distribuidores de alimentos e em programas ou campanhas sociais que mencionem nome/marcas de alimentos.
OBSERVAÇÕES	**1)** O regulamento destina-se apenas à propaganda, e não à rotulagem de alimentos e bebidas, cuja regulação apenas poderia ocorrer no âmbito do Mercosul, segundo alegação da Anvisa. **2)** O regulamento não se aplica a frutas, verduras e legumes frescos, refrigerados e congelados; carnes frescas, refrigeradas e congeladas; leite e iogurte, bem como a bebidas alcoólicas, aos aditivos alimentares e aos coadjuvantes de tecnologias. **3)** As empresas deverão manter os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem publicitária à disposição da Autoridade Sanitária.	**1)** O regulamento destina-se apenas à propaganda, e não à rotulagem de alimentos e bebidas, cuja regulação apenas poderia ocorrer no âmbito do Mercosul, segundo alegação da Anvisa. **2)** O regulamento não se aplica aos aditivos alimentares e aos coadjuvantes de tecnologias; às frutas, verduras e legumes (hortaliças); aos sucos de frutas; às nozes, castanhas e sementes; às carnes e pescados *in natura*, refrigerados e congelados; aos leites; aos iogurtes; aos queijos; às leguminosas; aos azeites, óleos vegetais e óleos de peixes. **3)** As empresas deverão manter os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem publicitária à disposição da Autoridade Sanitária.

Fonte: Baird (2014b).

Capítulo 6

Lobby e jogo político após a aprovação da RDC n. 24/2010

A aprovação da RDC n. 24/2010 não representou o fim, mas inaugurou uma nova etapa da disputa política em torno do tema. A reação dos grupos de interesse à promulgação da regulação pela Anvisa foi imediata. Alguns grupos da sociedade civil criticaram o conteúdo da norma e foram até a Anvisa protestar - no dia 14 de julho, houve uma reunião na agência com a presença de 13 entidades da sociedade civil, na qual foi entregue um documento solicitando informações sobre a regulação da publicidade infantil, já que esta não mais constava do regulamento publicado. Outros reconheceram o avanço da medida e a encamparam - entre julho e setembro, a Anvisa recebeu 805 cartas de apoio à regulação, sendo 771 de cidadãos (pessoa física), 25 de entidades não governamentais e conselhos de classe, seis de órgãos governamentais e três de organismos/pesquisadores internacionais.

O lado mais afetado, no entanto, foi o setor regulado, que também procurou responder à publicação da resolução com grande celeridade, dando curso a ampla mobilização. Já no dia 05 de julho, uma semana após a entrada em vigor da resolução, os grupos empresariais acionaram novamente o órgão que havia fortalecido as mobilizações anteriores contra a Anvisa: a AGU, desta feita comandada pelo ministro Luís Inácio Lucena Adams. No dia 07 de julho, um manifesto foi subscrito por 13 representantes da indústria de alimentos e de publicidade criticando a resolução expedida pela Anvisa.

Ainda em julho, a força do setor de publicidade no Congresso tornou-se patente e a articulação prévia junto ao Congresso Nacional surtiu efeito. Acionado pela ABAP e pela ABERT, o deputado federal Milton Monti (PR-SP), coordenador da Frente Parlamentar Mista de Comunicação Social, propôs o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) n. 2.830, o qual tinha como único propósito sustar a aplicação da RDC n.

24, por considerá-la inconstitucional. O PDC n. 2.832, de autoria do deputado federal Henrique Eduardo Alves, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-RN), tinha teor idêntico ao PDC n. 2.830. Embora esse tipo de proposição, visando afrontar o Executivo, não costume prosperar - o deputado Monti, à época em seu quarto mandato na Casa, afirmou não ter conhecimento da aprovação de qualquer PDC desautorizando ato do Poder Executivo -, trata-se de mais uma ferramenta para marcar posição política e pressionar a Anvisa.

A intensa movimentação do setor regulado repercutiu no governo, pois vários setores parecem ter ficado incomodados e cogitou-se, inclusive, revogar a norma recém-editada. Cabe lembrar que 2010 era ano de eleição presidencial, com uma candidata governista à eleição, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, de modo que havia certo melindre do governo em relação ao enfrentamento ao empresariado nacional.

O papel decisivo da Advocacia-Geral da União (AGU)

Provando que a estratégia de ação junto à AGU era certeira e efetiva, este órgão respondeu em apenas dois dias, em 7 de julho, acatando a posição do Conar e recomendando a suspensão do ato normativo da Anvisa até decisão final a respeito por parte da Consultoria-Geral da União, órgão da própria AGU que já havia se manifestado nos casos anteriores de regulação da publicidade realizados por aquela agência.

No dia seguinte à publicação do despacho, a Anvisa emitiu uma nota afirmando que encaminharia o parecer à sua Procuradoria, para posteriormente decidir a respeito da possível suspensão da resolução. A sociedade civil voltou a se manifestar com prontidão, enviando à AGU nesse mesmo dia carta subscrita por nove associações, entre elas o Instituto Alana e o IDEC, questionando o posicionamento do órgão e explicitando a expectativa de que este apoiasse a resolução publicada pela Anvisa. A AGU ainda foi interpelada pela *Consumers International*, federação internacional que agrupa 250 associações de consumidores e agências governamentais de proteção ao consumidor em 115 países, que manifestou, em carta, seu apoio à RDC n. 24. No mês seguinte, o Instituto Alana enviaria outra carta pressionando a AGU.

É importante fazer uma análise mais detida do papel da AGU, pois embora tenha sido acionada ao fim do processo, revelou-se um

ator decisivo no jogo político. Publicada a resolução, reuniram-se no Conar anunciantes, veículos e agências para discutir a estratégia de atuação a partir desse momento. Convencidos da necessidade de entrar na Justiça, ponderaram, no entanto, que a profusão de processos acarretaria um desgaste muito grande ao Poder Executivo, o que certamente não seria de seu interesse. Nesse sentido, segundo relato de representante do Conar, começaram a conjecturar quais atores poderiam

> evitar isso com autoridade jurídica, intelectual [?] O ministro da Justiça, a Casa Civil, e a Advocacia-Geral da União, que vai ter que ter esse trabalho, é ela que vai ter que representar, ela que vai ter que sustentar no Judiciário essa tese [...] quem sabe eles podem agir ainda.

Com base nesse raciocínio e na experiência prévia aprendida nos casos da regulação da publicidade de bebidas alcoólicas e de medicamentos, o Conar solicitou uma audiência à AGU, onde foi recebido para tratar do caso e protocolar sua consulta a respeito da inconstitucionalidade da ação da Anvisa por meio de parecer jurídico de Tercio Sampaio Ferraz Junior. Se, em apenas uma semana após a publicação da resolução, o Conar já havia protocolado sua consulta, a AGU foi ainda mais rápida, e, dois dias depois, já havia o parecer do procurador-geral federal encaminhando ao advogado-geral da União suas considerações, incluindo a sugestão de suspensão da resolução, a qual foi aprovada pelo ministro daquele órgão.

Um primeiro ponto interessante nessa ação política é o próprio acesso à AGU. A Advocacia-Geral da União, instituída por lei complementar em 1993, é o órgão encarregado de representar a União judicial e extrajudicialmente, além de ser responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Até mesmo pelas suas próprias atribuições, é um órgão bastante voltado para dentro do próprio governo, atendendo aos diversos órgãos da administração e tendo pouca interface com a sociedade. Pelos relatos obtidos, foi durante a gestão de Dias Toffoli que as consultas externas, realizadas por grupos de interesse, intensificaram-se. É por isso que o desconforto de setores do governo e dos grupos de interesse público a respeito da relação entre o setor regulado e a AGU era direcionado, principalmente, ao ex-ministro da AGU, Dias Toffoli, que inclusive aprovou os dois pareceres contrários à Anvisa nas regulações da publicidade de

bebidas alcóolicas e medicamentos. A aparição de Toffoli em livro do Conar com o título "Autorregulamentação e liberdade de expressão: a receita do Conar", em que o ex-ministro dá um depoimento a respeito das prerrogativas constitucionais da publicidade comercial, só fez aumentar a desconfiança dos diversos grupos.

Embora seja natural haver divergência de interpretação jurídica, mesmo entre procuradores do mesmo órgão, como foi o caso com a Procuradoria da Anvisa, que respaldou a norma aprovada, e a AGU, causou espécie também a alguns setores do governo o próprio despacho da AGU relativo à publicidade de alimentos. Muito mais brando que o anterior, de publicidade de medicamentos, que recomendava expressamente a suspensão ou até mesmo a revogação da resolução da Anvisa por ter esta ultrapassado os limites constitucionais e legais, o despacho da AGU sobre a regulação da publicidade de alimentos afirmava não haver indício de ilegalidade na norma, mas mesmo assim recomendava sua suspensão até o pronunciamento definitivo do órgão sobre o caso.

O texto é, na verdade, bastante elogioso à resolução da Anvisa, inclusive tecendo comentários sobre os cuidados jurídicos que a agência teve ao elaborar a norma. O documento ainda evoca a legislação da Anvisa para afirmar que, em tese, a agência teria competência para legislar sobre o tema. No entanto, levanta dúvidas quanto à reserva legal da União para o estabelecimento de restrições à publicidade. Nesse sentido, é um despacho curioso, pois, como disse anteriormente, não apresenta, concretamente, óbices à normatização feita pela agência, mas mesmo assim prefere interromper sua aplicabilidade, ainda que temporariamente.

Novamente, em que pesem as diferenças de interpretação jurídica, também causa estranhamento esse despacho da AGU, quando levamos em conta o teor da Nota anterior emitida por aquele órgão em 2007. Naquele ano, já tendo a Procuradoria da Anvisa se manifestado a favor da resolução, a Diretoria Colegiada da agência, precavida após ter recebido, meses antes, o despacho da AGU contrário à regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas, enviou um ofício àquele órgão solicitando parecer a respeito da minuta de resolução conforme proposta na Consulta Pública n. 71. O despacho de um consultor da União entendia "juridicamente corretos os procedimentos adotados pela Anvisa"[10] para regular a publicidade de alimentos. Esse parecer, no entanto, só foi apre-

[10] Nota AGU/AV – 14/2007, de 05/11/2007, assinada pelo consultor da União Arthur Vidigal de Oliveira.

ciado pelo advogado-geral da União em setembro de 2009, menos de três meses após ter assinado o despacho contrário à regulação da publicidade de medicamentos. O ministro Toffoli, contudo, não se posicionava em seu despacho, tendo apenas determinado que versão atualizada da minuta fosse encaminhada à AGU para novo exame.

Ressalto, assim, que um consultor da AGU posicionou-se, ainda em 2007, favoravelmente à íntegra da norma proposta pela Anvisa, a qual era muito mais restritiva que sua versão posterior, para cuja análise definitiva o ministro Dias Toffoli solicitou mais tempo. Chama a atenção também o fato de que a chefia da AGU levou quase dois anos para pronunciar-se a respeito, e, quando o fez, tergiversou. Tendo em vista os pareceres anteriores de Toffoli e a indefinição sobre o tema, seria de se esperar novo malogro para a Anvisa. Dias Toffoli, no entanto, tomou posse como ministro do Supremo Tribunal Federal no mês seguinte, em outubro de 2009. De qualquer forma, seu substituto no cargo, o ministro Adams, ratificou, ao menos provisoriamente, seu entendimento. Por fim, outro ponto digno de nota é a demora para a expedição de um parecer final da AGU a respeito da RDC n. 24, o que contrasta com o andamento de outros itens igualmente polêmicos da pauta, como medicamentos, que teve diversos pronunciamentos daquele órgão. Até 2021, ainda não havia um posicionamento definitivo do órgão. A delicadeza política do tema parece ter se tornado um embaraço para a AGU.

Seja como for, o fato relevante é que, mesmo após as alterações feitas na resolução pelos procuradores da Anvisa, amainando o texto, o processo sofreu um revés na AGU, o que fortaleceu sobremaneira o setor regulado, especialmente na próxima arena do embate político, o Poder Judiciário. O despacho da AGU não só fundamentou as ações judiciais da indústria, como acabou por enfraquecer a própria agência, que se viu novamente questionada juridicamente a respeito de sua competência legal. Isso explica a crítica à AGU feita pelo diretor-presidente da Anvisa à época, Dirceu Raposo: "[...] me causava estranheza que a AGU, em algumas vezes, se manifestasse como órgão de consultoria privado. Ela serviu de órgão de consultoria para a indústria farmacêutica e órgão de consultoria para a indústria de alimento". Em sua opinião, a AGU deveria ter cerrado fileiras em torno da resolução da Anvisa, de modo a se adotar uma posição institucional única de governo. Não é por outra razão que a decisão da AGU causou-lhe desconforto. De acordo com ele, o órgão que supostamente deveria defender a União havia se manifestado de forma contrária à Anvisa.

Para o empresariado, a ida à AGU revelou-se um tiro certeiro, pois ou a Anvisa seguiria a recomendação daquele órgão, o que barraria a implementação do ato, ou passaria por cima dela, mantendo a norma em vigor, mas correndo o risco de chegar fragilizada para a disputa judicial. Somente a AGU pode defender a União no STF. Nesse sentido, caso a AGU não mudasse sua posição, e a matéria chegasse até a instância máxima do Poder Judiciário brasileiro, a Anvisa estaria desprotegida judicialmente.

Assim como em relação à RDC n. 96, a Anvisa não acatou a recomendação da AGU, de modo que a norma permanece em vigor até hoje, embora isso não tenha nenhum efeito na prática, como veremos adiante. Para o governo, a publicação e a manutenção da norma em si já foram uma vitória, pois ele teria feito seu papel, dado uma resposta à sociedade a respeito de um fator relacionado ao grave problema das doenças crônicas não transmissíveis.

Para o setor regulado, houve um "erro de avaliação deles [Anvisa] de desacatar a AGU", "a autoridade máxima", "o advogado da República", o que beneficiou amplamente a indústria na fase seguinte do embate político. É interessante notar como a estratégia empresarial de lutar em todas as frentes possíveis parece contribuir para a construção de uma espécie de capital político, que aumenta seu poder e suas possibilidades de sucesso a cada fase do processo político. Questionado sobre a possível ineficácia da ação do empresariado junto aos ministérios e à própria Anvisa, um representante da indústria respondeu que não importava a arena da disputa, pois todas as ações compunham o rol de táticas para defender os interesses do setor privado. Afirmou ainda "que só chegou ao mérito jurídico, com qualificação, pela luta anterior técnica. Se a gente nunca tivesse participado, tivesse ficado quieto, aí não tinha argumentação jurídica". Em relação à atuação mais específica na AGU, disse: "Se eu não tivesse participado do processo, lutado contra, feito tudo que fiz, não adiantaria eu ter ido à AGU no final, eu ia ser um desconhecido. A AGU só me reconheceu pelo capital que eu levei para ela mostrando quanto eu tinha".

A AGU surgiu, assim, como um ator extremamente importante nesse processo. De acordo com o primeiro diretor-presidente da Anvisa, Gonzalo Vecina Neto, cuja experiência à frente da agência foi de parca interlocução com aquele órgão, "a gestão da AGU era menos presente no dia a dia das organizações federais do que ela está sen-

do hoje [2012]". Nesse sentido, parece que a AGU vem descobrindo, desde então, seu papel e tornando-se crescentemente ativa na gestão governamental. Dadas a crescente judicialização dos assuntos e a possibilidade de ampla maleabilidade nas interpretações jurídicas, a tendência é que ela ganhe cada vez mais musculatura e se torne um lócus privilegiado de ação dos grupos de interesse. Desta forma, é fundamental que se estude de forma mais aprofundada a AGU, especialmente no que tange à sua democratização e interface com a sociedade.

A judicialização da regulação (ou o fim precoce da RDC n. 24/2010)

Esgotadas todas as possibilidades de ação no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, não restava ao empresariado outra medida que não recorrer ao Poder Judiciário. Fortalecidas pelo despacho da AGU, as associações empresariais tinham, em certo sentido, respaldo do próprio governo para o embate jurídico. Para os juízes, a resolução da Anvisa e o parecer da AGU sinalizavam uma indefinição do próprio governo em relação ao assunto. Afinal, havia, de um lado, uma agência buscando regular um tema e, ao mesmo tempo, o órgão de consultoria jurídica do Executivo, responsável por representar a União judicial e extrajudicialmente, afirmando que não era possível prosseguir com essa regulação. Diante desse impasse, seria até natural que os juízes, que conhecem pouco do tema, preferissem aguardar ao menos uma voz mais uníssona vinda do governo caso optassem por decidir em seu favor. E foi exatamente o que aconteceu com diversos processos que tramitaram no Poder Judiciário.

A ABIA contratou importante escritório de advocacia para defendê-la judicialmente e foi a primeira a impetrar ação contra a RDC n. 24 da Anvisa[11]. Alegou, em sua ação, que a Anvisa não teria competência legal para normatizar sobre o tema e que não haveria previsão constitucional para a restrição que se queria criar. Do ponto de vista técnico, argumentou ainda que "os parâmetros utilizados pela Anvisa não contam com fundamento científico". Como seria de se esperar, a ABIA anexou ao processo o despacho da AGU contrário à imediata publicação da resolução da Anvisa. Por fim, dada a iminência do prazo para o ajuste às exigências da norma editada (180 dias), e "levando-

[11] Processo n. 42882-45.2010.4.01.3400 impetrado pela ABIA contra a Anvisa.

-se em consideração que uma campanha publicitária leva vários meses de sua idealização até sua exibição", a associação solicitou "pedido de antecipação dos efeitos da tutela", o que equivale a uma liminar para suspensão provisória da resolução, de modo que a Anvisa se abstivesse de aplicar qualquer sanção pelo descumprimento da RDC n. 24.

Pouco tempo depois, em 17 de setembro de 2010, a 16ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, destacando o parecer emitido pela AGU, deferiu o pedido de liminar da ABIA, suspendendo os efeitos da resolução para os seus associados, até que o mérito da questão fosse julgado. Como a ABIA contava com mais de 1.500 associados diretos e filiados, representando cerca de 73% da produção de alimentos no Brasil (em alguns segmentos, essa porcentagem podia chegar a 90%), essa liminar inviabilizava a aplicação da norma da Anvisa (ABIA, 2012). Assim, essa primeira decisão judicial representou, na prática, o precoce fim da RDC n. 24.

A Anvisa recorreu da decisão, mas seu recurso não foi acatado na segunda instância. Nesse sentido, a agência entrou com recursos especial e extraordinário para levar a causa, respectivamente, ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e ao Supremo Tribunal Federal (STF), os quais não haviam julgado a questão até 2021. Vale frisar que esse potencial julgamento nas instâncias máximas do Judiciário refere-se apenas à liminar, e não ao processo principal.

No tocante à ação propriamente dita, houve uma sentença, quase dois anos depois, em maio de 2012, favorável à indústria, desobrigando os associados da ABIA a cumprirem a RDC n. 24. A Anvisa recorreu da decisão, mas o caso ainda aguarda um desfecho.

Em mais um movimento estratégico nesse intrincado jogo político, os grupos de interesse público buscaram contrapor-se aos grupos empresariais também no Poder Judiciário. O Instituto Alana e o IDEC protocolaram, em 18/10/2010, pedido de *amicus curiae* junto à Justiça Federal de Brasília, apresentando documentação favorável à validade da norma contestada pela ABIA.

Amicus Curiae, que significa "amigo da Corte" em latim, é um instituto introduzido pela lei n. 9.882/99, com o objetivo de pluralizar o debate em ações de grande impacto político e social, como são as ações de controle de constitucionalidade (Brasil, 1999c). Esse instrumento permite a participação de uma terceira parte, desde que sejam entida-

des e instituições representativas dos interesses gerais da coletividade, de modo a democratizar o processo e prover a Corte com informações relevantes sobre o tema em juízo. Cabe esclarecer que essa figura está prevista para questões abstratas de controle de constitucionalidade, não se aplicando, em teoria, a ações individuais como a impetrada pela ABIA. Assim, os grupos de interesse público tiveram que ressignificar a função do instituto para poderem fazer uso dele.

O pedido de *amicus curiae* foi acatado e esses grupos passaram a fazer parte do processo, podendo contribuir com informações para tentar influenciar a questão em julgamento. Em 14/02/2011, em uma réplica apresentada à Justiça dentro do processo de contestação à Anvisa, a ABIA aproveitou para argumentar contrariamente ao pedido de *amicus curiae* dos dois institutos. O *amicus curiae* tem se tornado cada vez mais comum nas ações de organizações do terceiro setor, revelando-se um instrumento importante de litigância estratégica para impactar as decisões de políticas públicas, na medida em que os juízes entendem de lei, mas raramente têm acesso completo a todas as informações relevantes sobre o tema sob escrutínio.

Embora a ação da ABIA por si só já fosse suficiente para barrar a regulação da publicidade de alimentos proposta pela Anvisa, diversas outras associações entraram com ações semelhantes. Em alguns casos, como da Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias e Pão & Bolo Industrializados (Abima), isso foi feito por pressão de empresas que não eram associadas da ABIA e estavam, portanto, descobertas. É curioso notar, também, que algumas associações não diretamente ligadas à indústria de alimentos, como a Associação Nacional dos Restaurantes (ANR) e a Confederação Nacional do Turismo (CNTur), mobilizaram-se ou foram provocadas a acionar a Justiça. Esse movimento amplo e intenso do empresariado gerou um total de 11 processos contra a Anvisa, conforme o quadro a seguir, que indica as associações que impetraram as ações e o status de cada uma delas até 2014.

Quadro 6.1 – Processos relacionados à RDC n. 24/2010

AUTOR	PROCESSO	VARA/ESTADO	LIMINAR	AGRAVO DE INST.	SENTENÇA	APELAÇÃO	ANDAMENTO ATUAL
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE REFRIGERANTES E DE BEBIDAS NÃO ALCOOLICAS - ABIR	AO N. 55190.16.2010. 4.01.3400	13ª Vara Federal/ DF	Liminar deferida em 17/12/2010.	AI n. 0004549-05.2011.4.01.0000 - convertido em retido em 21/02/2011	Ainda não há.		Concluso para sentença em 28/08/2013.
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO - ABIA	AO N. 42882-45.2010. 4.01.3400	16ª Vara Federal/ DF	Liminar deferida em 17/09/2010.	AI n. 0067108-32.2010.4.01.0000 interposto pela ANVISA - desprovido em 07/2011. RE interposto pela ANVISA - não admitido em 03/2012. Recurso Especial interposto pela ANVISA (n. 1409519) - admitido em 03/2012 e remetido ao STJ, ainda pendente de julgamento.	Sentença procedente em 05/2012, desobrigando os associados da autora de cumprirem a RDC n. 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA - desprovida em 22/02/2013.	Interpostos RE e Recurso Especial pela ANVISA e ofertadas contrarrazões pela ABIA em 03/10/2013. Desde o dia 13/02/2014, processo encontra-se no Gabinete da Vice-Presidência.
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE CHOCOLATES, CACAU, AMENDOIM, BALAS E DERIVADOS	AO N. 57288.71.2010. 4.01.3400	7ª Vara Federal/ DF	Liminar deferida 17/12/2010.	AI n. 0005540-78.2011.4.01.0000 interposto pela ANVISA - desprovido em 16/09/2011. Embargos de declaração opostos pela ANVISA em 10/2011 - pendentes de julgamento.	Sentença procedente em 27/06/2013, desobrigando os associados da autora de cumprirem a RDC n. 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 21/10/2013.	Ainda não é possível consultar. Processo remetido ao TRF em 03/04/2014.
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS RESTAURANTES - ANR	MS N. 0022116.62.2010. 403.6100	8ª Vara Federal/ SP	Liminar indeferida em 14/12/2010.	AI n. 2010.03.00.038826-1 interposto pela ANR - convertido em retido em 14/01/2011.	Sentença procedente em 01/04/2011, desobrigando os associados da impetrante de cumprirem a RDC n. 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA - pendente de julgamento no TRF3.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Última movimentação em 22/10/2012.
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TURISMO - CNTUR	AO N. 47480-42.2010.4.01.3400	2ª Vara Federal/ DF	Liminar indeferida em 21/10/2010.	AI n. 0000167-66.2011.4.01.0000 interposto pela autora - julgado prejudicado em 08/03/2013.	Sentença procedente em 06/02/2013, desobrigando os representados da autora de cumprirem a RDC n. 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 04/06/2013.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Atualmente no Gabinete do Des. João Batista Moreira
ASSOCIAÇÃO DOS FABRICANTES DE REFRIGERANTES DO BRASIL - AFREBRAS	AO N. 5024208.14.2010. 404.7000	6ª Vara Federal de Curitiba/PR	Liminar indeferida em 23/12/2010.	AI n. 5000578-40.2011.404.0000/PR - deferido efeito suspensivo em 20/01/2011, mas, posteriormente, julgado prejudicado o recurso em 25/11/2011.	Sentença improcedente em 08/11/2011.	Interposta Apelação pela autora - desprovida em 19/04/2012.	Interpostos RE e Recurso Especial pela autora, ambos admitidos pelo TRF4 em 06/05/2013. Recurso Especial remetido ao STJ em 21/05/2013 (n. 1387730), ainda pendente de julgamento. Último andamento em meados de 2011.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DO MILHO, SOJA E SEUS DERIVADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO	AO N. 59486-81.2010.4.01.3400	6ª Vara Federal/DF	Liminar indeferida em 15/09/2011.		Sentença improcedente em 29/06/2012. Trânsito em julgado em 06/12/2012.		Trânsito em julgado em 06/12/2012.
ASSOCIAÇÃO BASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MASSAS ALIMENTÍCIAS - ABIMA	AO N. 21946-62.2011.4.01.3400	20ª Vara Federal/DF	Liminar indeferida em 12/04/2011.	AI n. 21357-85.2011.4.01.0000 interposto pela autora - deferida antecipação da tutela recursal em 18/04/2011 e provido em 08/07/2011, suspendendo a eficácia da RDC 24/2010 em relação aos associados da autora. RE interposto pela ANVISA - não admitido em 26/03/2012. Recurso Especial interposto pela ANVISA - admitido em 26/03/2012 e remetido ao STJ em 27/06/2013 (n. 1390989). Homologada desistência em 09/04/2014.	Sentença procedente em 23/09/2013, desobrigando os representados da autora de cumprirem a RDC n. 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 14/11/2013, recebida no duplo efeito em 20/02/2014. Contra essa decisão foi interposto o AI n.17002-27.2014.4.01.0000 pela Abima, ainda não julgado.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Atualmente no Gabinete do Des. Jirair Meguerian
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS DE BISCOITOS - ANIB	AO N. 15965-52.2011.4.01.3400	21ª Vara Federal/DF	Liminar indeferida em 16/03/2011.	AI n. 0017377-33.2011.4.01.0000 interposto pela autora - deferida antecipação da tutela recursal em 04/2011 e provido em 16/09/2011. Após embargos de declaração opostos pela ANVISA, contudo, o AI foi julgado prejudicado em 06/07/2012.	Sentença procedente em 27/02/2012, desobrigando os associados da autora de cumprirem a RDC n. 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 05/2012.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Último andamento em 08/04/2014: Processo sob responsabilidade juíza convocada (Juíza Federal Gilda Sigmaringa Seixas).
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FRANCHISING	AO N. 0006999-94.2011.4.03.6100	9ª Vara Federal/SP	Liminar indeferida em 03/05/2011.	AI n. 0014238-19.2011.4.03.0000 interposto pela autora - julgado prejudicado em 07/10/2011.	Sentença improcedente em 03/10/2011.	Interposta Apelação pela autora em 11/2011.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela autora.
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE GASTRONOMIA, HOSPEDAGEM E TURISMO - ABRESI	AO N. 0015873-74.2011.4.01.3400	22ª Vara Federal/DF	Liminar indeferida em 17/05/2011.		Sentença procedente em 27/09/2012, desobrigando os associados da autora de cumprirem a RDC n. 24/2010.	Interposta Apelação pela ANVISA em 07/01/2013.	Aguarda julgamento da Apelação interposta pela ANVISA. Desde 29/04/2013, concluso para relatório e voto - Des. Carlos Moreira Alves

Fonte: Baird (2014b).

Dos 11 processos que estão correndo na Justiça, 10 já tinham tido decisão em primeira instância até 2014, sendo sete favoráveis à indústria e três favoráveis à Anvisa. Em que pese o maior favorecimento à causa do setor regulado, destaca-se que a norma não é ponto pacífico no Poder Judiciário. As sentenças contrárias à Anvisa alegam incompetência legal da agência para regular a matéria, enquanto as favoráveis constroem seu argumento pelo lado da saúde pública, afirmando que a obesidade é um problema grave cuja mitigação via regulação da publicidade de alimentos é passível de normatização por parte da agência, não cabendo à lei chegar a esse nível de detalhamento.

Algumas organizações não governamentais e a própria Anvisa mantinham esse acompanhamento sistemático das ações judiciais até 2014. Pouco a pouco, porém, esse monitoramento foi se perdendo – em contato com a Anvisa em 2019, fui informado que esta planilha era, inclusive, mais atualizada que aquela de que a agência dispunha. Seja como for, o fato relevante é que, até 2021, os processos seguiam tramitando, sem ter alcançado uma decisão final em que recursos não seriam mais possíveis (o que significa, também, que não houve apreciação do tema pelas cortes superiores). Passados 11 anos, portanto, o Judiciário ainda não foi capaz de dar uma resposta definitiva à sociedade sobre esse importante tema.

Os grupos de interesse público continuaram sua luta, ainda, ao longo dessa disputa judicial, de duas maneiras. Por um lado, buscaram embasar juridicamente a ação da Anvisa, o que foi expresso pela publicação do documento "Anvisa e a Regulação de Publicidade de Alimentos", elaborado por dez renomados juristas que defendiam a legalidade da resolução adotada pela agência. Por outro lado, articularam uma pressão mais ampla ao Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que tentavam sensibilizar o governo, informando-o sobre a evolução do tema e sinalizando a força do grupo que sustentava esse lado do debate.

Assim, 42 entidades da sociedade civil, entre elas o IDEC e o Instituto Alana, encaminharam uma "Carta à Sociedade Brasileira em Defesa da Regulamentação da Publicidade de Alimentos Não Saudáveis como Direito de Cidadania" à presidência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em Brasília, no qual a liminar da ABIA foi deferida. Com cópia para a juíza que concedeu a liminar e a diversos órgãos e ministérios, como a Casa Civil, o Ministério da Saúde, a AGU, entre outros, a carta conclamava a Justiça brasileira a assegurar a eficácia da

RDC n. 24. Da mesma forma, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), ligado à Presidência da República, ao tomar conhecimento da primeira liminar favorável à ABIA, enviou carta aos desembargadores dos Tribunais de Justiça de todos os estados manifestando sua preocupação com a saúde pública nacional e instando a Justiça brasileira a apoiar a RDC n. 24.

A despeito da movimentação desses grupos, o fato fundamental é que a concessão de liminares às principais associações empresariais, suspendendo a aplicação de possíveis sanções por parte da Anvisa, tornou a norma sem eficácia prática, pois não faria sentido a Anvisa aplicá-la a parte do setor privado, especialmente às pequenas empresas, que permanecem judicialmente desprotegidas, sem que haja uma segurança jurídica maior a respeito do tema[12]. Nesse sentido, a ação do empresariado junto à Justiça contra a RDC n. 24 foi bem-sucedida, inviabilizando, desde seu início, em 2010, até o presente momento, a aplicação da norma.

Desdobramentos na Anvisa

Apesar de ter ganhado a batalha jurídica, pondo fim a uma longa disputa político-regulatória, o empresariado ainda teria, entre 2011 e 2012, uma última vitória política, relacionada a uma reestruturação no desenho institucional da Anvisa. Com consequências estruturais que afetaram o funcionamento da agência para além da mera regulação da publicidade de alimentos, este último movimento do setor regulado foi, portanto, o ápice de exitosas estratégias de lobby.

A partir de 2011, um ano após o malogro da regulamentação, havia sérias dúvidas de que os grupos de interesse público poderiam contar com a Anvisa. Se no passado uma Gerência-Geral da agência, respaldada pela diretoria, pôde colocar em marcha aquele processo, a perspectiva a partir de então era que esse tema não fosse mais levado

[12] Diversos grupos de interesse público questionaram por muito tempo a Anvisa pela não aplicação da norma, especialmente aos meios de comunicação, que não possuem liminares relacionados à RDC n. 24. A Procuradoria da Anvisa informou que há um parecer da AGU que "ressalta que os meios de comunicação apenas são responsáveis por infrações objetivas (veiculação de publicidade de produto sem registro, por exemplo), mas não pelo conteúdo da peça em si" [e-mail enviado ao autor]. Nesse sentido, os meios de comunicação não poderiam ser autuados por veicularem comerciais dos alimentos cobertos pela resolução da Anvisa.

adiante dentro da Anvisa. Vale dizer, a agência não mais envidaria esforços para, dentro de suas possibilidades legais, regular a questão. Sua estratégia passaria a ser, no máximo, levar o tema ao Congresso para que houvesse um encaminhamento legislativo da matéria.

O novo diretor responsável pela área de publicidade na Anvisa, Jaime Cesar Oliveira, que assumiu o posto em 2011, imprimiu uma nova visão acerca do tema na agência. Para ele, por mais legítima que fosse uma questão, como a da regulação da publicidade de alimentos, antes de colocá-la à prova, seria necessário fazer um "cálculo político" para saber se haveria condições para que uma regulação prevalecesse. Ao colocar a questão nesses termos, ele fazia uma crítica à condução do tema na agência, pois parece não ter havido uma atenção ao impacto da regulação e à reação correspondente. Em sua visão, havia uma "paralisação geral em torno da RDC n. 24 [...] por conta das reações bem-sucedidas, bem-sucedidas dos setores que foram impactados com ela [...] eles conseguiram fazer uma mobilização efetiva, coesa [...]".

Diante desse cenário, a Anvisa estaria de "mãos atadas", não havendo "viabilidade na RDC". A agência abria mão, assim, de buscar meios próprios para regular a questão. A única saída, então, seria levar o debate para o Congresso. A Anvisa articularia com o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça para apoiar um projeto no Legislativo. No entanto, mesmo essa alternativa não estaria garantida, pois dependeria da "oportunidade e conveniência de outro debate, que é a regulação de bebidas alcoólicas" – como vimos, havia uma resolução proposta pela Anvisa para regular a publicidade de bebidas alcoólicas, a qual encontrava-se estanque na agência. O governo deveria decidir qual a questão mais oportuna para tocar adiante. De acordo com o diretor, não necessariamente seria preciso optar entre esses dois caminhos, mas a escolha de coordenar simultaneamente as duas políticas mobilizaria "grande contingente social", especialmente levando-se em conta que a indústria de publicidade, de cuja força já tivemos uma amostra, estaria presente nos dois embates. Nesse sentido, o caminho mais plausível seria focar apenas um dos assuntos[13].

[13] A outra regulação na área de publicidade tentada pela Anvisa, de medicamentos, não foi nem considerada pelo diretor da agência, tendo em vista a dificuldade em "reavivá-la". Isso ocorre, principalmente, porque a AGU emitiu um parecer final sobre o tema, em resposta a um pedido de reconsideração da Anvisa, recomendando a suspensão ou revogação mesmo da norma.

O retraimento da Anvisa refletiu-se também na própria organização da agência, pois houve, já em 2012, uma reestruturação interna, que desmembrou a Gerência-Geral de Publicidade. A GPROP tinha três vertentes básicas de atuação: o Educanvisa, projeto educacional na área, a fiscalização e a política de publicidade, responsável pela proposição de medidas como a RDC n. 24. O grosso do trabalho referia-se à fiscalização, tendo a política de publicidade uma pauta mais sazonal. O objetivo alegado da reestruturação foi unir as fiscalizações de publicidade e comercialização, antes áreas diferentes, de modo a fortalecê-las. A GPROP foi, assim, fundida, fazendo parte de uma área mais ampla: a Gerência-Geral de Inspeção, Monitoramento da Qualidade, Controle e Fiscalização de Insumos, Medicamentos, Produtos, Propaganda e Publicidade (Brasil, 2012).

Nesse processo, a área de política de publicidade foi enfraquecida, pois não há mais, desde então, uma Gerência específica para o tema. O próprio diretor, sob o qual a nova Gerência funcionaria, mostrou-se preocupado com a "perda de *accountability*" da área, o que poderia ocasionar um esvaziamento dessa pauta. Embora ele tenha garantido que isso não ocorreria, pois haveria o encaminhamento acima mencionado das RDCs travadas, era pouco crível que essa área viesse a ter um papel de destaque na agência – a história tratou de dar razão essa preocupação.

Os outros atores políticos do governo que cuidavam desse tema, ligados à área técnica do Ministério da Saúde, tinham uma perspectiva bastante tenebrosa da capacidade regulatória da Anvisa a partir de então. A impressão passada por esses atores é que a agência ficaria minada, sem força para ações mais propositivas de saúde pública, especialmente na área de alimentos, incluída aí a regulação de sua publicidade. Exemplo disso seria a análise de risco de saúde do efeito do transgênico. De acordo com um dos entrevistados, "Tem decreto excluindo a Anvisa disso. Ou seja, quem faz a análise de risco da saúde nessa discussão de transgênico é a CTNBio (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança). É totalmente contraditório, é absurdo. A Anvisa nem se posiciona mais [...]".

Na visão de um dos entrevistados, a Justiça não seria mais o "inimigo comum", mas sim a própria Anvisa, que estaria "contaminada [...] ou seja, você tem uma agência de regulação que não quer regular isso que a gente está falando que é risco à saúde". E completa sua visão catastrófica da situação: "Então, o lobby está completo. No Legislativo,

quem era a favor está lá abafado, o Executivo foi capturado totalmente [...]". Correto esse diagnóstico, restaria no governo como voz solitária no tema a área técnica do Ministério da Saúde, a CGAN.

Essas mudanças na Anvisa, embora possam parecer fortuitas à primeira vista, devem ser entendidas no contexto de um quadro político mais amplo. Isso é especialmente verdade quando estamos tratando de poderosas indústrias e de uma insatisfação que não estava restrita a uma regulação específica, mas à agência como um todo. Quando isso ocorre, ações mais articuladas e de amplitude maior são levadas a cabo pelos grupos de interesse em instâncias mais próximas ao centro do poder máximo, leia-se a presidência da República, com vistas a movimentar o tabuleiro político de forma mais profunda, reestruturando a própria correlação de forças entre a agência e outros atores políticos, como os grupos de interesse e o Executivo.

De acordo com o empresariado de alimentos, cuja interlocução com a agência era permanente, a autonomia observada na Anvisa significava ausência de diálogo com o setor e um endurecimento nas tratativas em todas as áreas da agência. É nesse sentido que mais de um representante do setor afirmou que a agência havia sido politizada e estaria blindada pelo fato de o diretor-presidente no período da regulação da publicidade de alimentos ser homem de confiança e ter o respaldo do presidente da Câmara dos Deputados à época, deputado Arlindo Chinaglia, do Partido dos Trabalhadores (PT-SP). Nas palavras de um lobista da indústria: "A Anvisa não é um órgão técnico, a Anvisa é um órgão político, dominada por um partido político, e que atende a interesses políticos sob argumentação técnica, ponto".

O importante aqui não é a percepção da indústria, mas sim a ação empreendida pelos grupos de interesse empresariais a partir dessa avaliação. De acordo com o relato de importante *player* do setor, lobista com longa trajetória nos corredores de Brasília, durante a campanha presidencial de 2010, a qual, como vimos, teve reflexos na RDC n. 24 no sentido de questioná-la, 156 empresários procuraram o comitê de campanha da então candidata Dilma Rousseff, do PT, para reclamar da atuação da Anvisa, que seria refratária ao empresariado.

O empresariado teria saído de lá com a promessa de que, se eleita, a presidente poria "ordem na casa". A nomeação do novo diretor da Anvisa, Jaime Cesar Oliveira, em 2011, seria o cumprimento desse

acordo. Egresso da Casa Civil, que era chefiada por Dilma Rousseff, ele era visto como "o homem da Dilma" na Anvisa, e teria a função de estabelecer um novo canal de diálogo com o setor privado.

Esse movimento é paralelo à mudança no próprio Ministério da Saúde, uma vez que o ministro anterior, José Gomes Temporão, também era questionado pelo empresariado por sua pouca interlocução com o setor. A ascensão de Alexandre Padilha (PT-SP) ao cargo teria iniciado uma nova fase no relacionamento com o setor, de maior abertura e diálogo. O novo diretor da Anvisa parecia estar alinhado a esse posicionamento do ministério. Questionado sobre o assunto, ele enfatizou que "a política que a gente vai tocar aqui dentro em relação não só a esse tema [regulação da publicidade de alimentos], como a vários outros temas, é de articulação, sim".

Os grupos de interesse público e setores do governo viam com desconfiança as posições do ministro Padilha e do novo diretor da Anvisa. Algumas ONGs afirmaram que o ministro priorizava o estabelecimento de acordos com a indústria,[14] em vez de medidas mais duras de regulação do setor, como a própria RDC n. 24, em relação à qual ele preferia calar. Nesse sentido, a ideia de maior diálogo com o setor privado representaria uma maior condescendência com o empresariado. Em relação ao novo diretor da agência, uma funcionária da área de saúde do governo tinha a percepção de que "ele tem uma posição contrária, totalmente contrária à [regulação da] publicidade [...] ele foi lá para dentro para conter isso [...] é um lobby explícito do Executivo controlando a Anvisa para não funcionar [...]".

Opiniões à parte, o ponto crucial aqui é que os grupos de interesse empresariais conseguiram orquestrar uma mudança mais profunda e duradoura na Anvisa. Nesse sentido, podemos afirmar que o lobby do setor privado foi ainda mais bem-sucedido, pois foi capaz não apenas de barrar a regulação da publicidade de alimentos, mas também de articular uma reformulação na instância decisória máxima da própria agência.

---

[14] Exemplo disso seria a nova política de acordos voluntários entre o governo e a indústria, como aqueles estabelecidos com o setor de alimentos para a redução na quantidade de sódio nos alimentos. Para uma ampla discussão sobre esse tema, incluindo o papel do ministro, ver Baird (2014a).

Poder econômico e cenário pós-judicialização da regulação

Com as primeiras liminares favoráveis à indústria, ficava claro, já àquela altura, em 2010, que as querelas jurídicas poderiam se arrastar indefinidamente. As mudanças na Anvisa apenas coroavam um cenário desalentador para os grupos de interesse público. As perspectivas de avanço na agenda da regulação da publicidade de alimentos no país pareciam, à época desse embate político, no início da segunda década do século XXI, extremamente limitadas.

O modelo teórico proposto por Kingdon (2003) para analisar como um determinado tema pode entrar em definitivo na agenda política do país pode ser útil para entendermos as limitações existentes naquele período e as possibilidades de que essa pauta progredisse no curto prazo. Isso porque, a despeito do esforço e de todo o processo desencadeado pela Anvisa, o tema da regulação da publicidade não estava, definitivamente, na agenda política brasileira. De acordo com o autor, uma política pública entra na agenda governamental quando ocorre a confluência de três fluxos decisórios: 1) problemas; 2) soluções; 3) política.

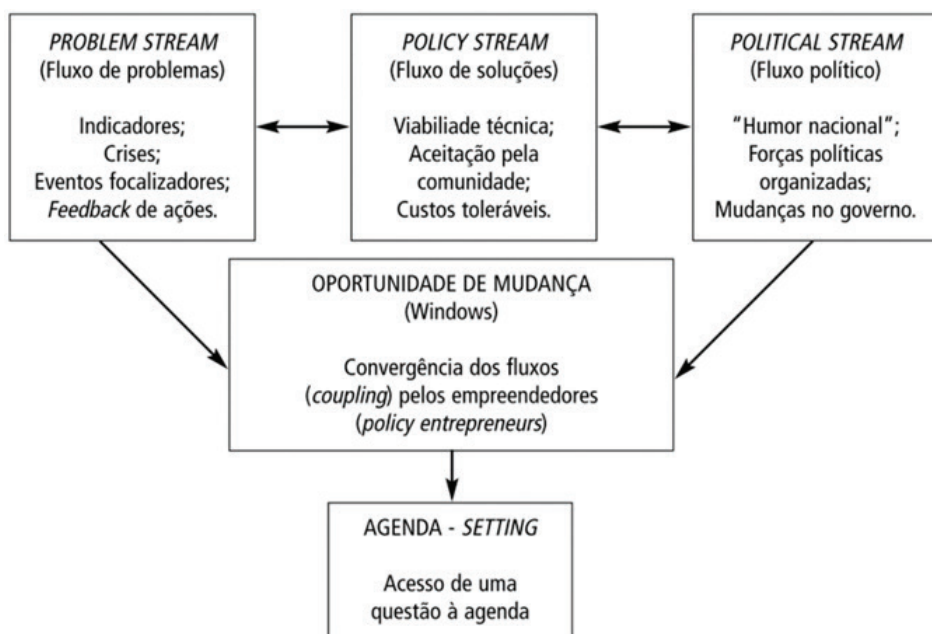
O primeiro fluxo ocorre quando uma questão passa a ser reconhecida, de fato, como um problema a ser resolvido. Essa transformação pode ser estimulada por meio de crises ou indicadores alarmantes – eventos trágicos, como acidentes aéreos, ou dados sobre desigualdade, racismo ou níveis de corrupção, por exemplo, têm papel relevante na afirmação do problema.

O segundo fluxo diz respeito à existência de soluções para os problemas sociais existentes. É importante que as soluções propostas, concebidas por acadêmicos, grupos de interesse ou burocratas, representem valores compartilhados por esses grupos, tenham viabilidade técnica e custos toleráveis.

O fluxo da política é aquele no qual se constroem, por meio de negociação, as coalizões necessárias para a defesa de determinada ideia. Esse fluxo é influenciado pelo ambiente político do país, pelas forças políticas organizadas, inclusive os grupos de interesse, e mudanças no governo, como troca de lideranças ou a própria alternância do grupo no poder via eleições.

Quando há o reconhecimento de um problema, a apresentação de uma solução viável e o contexto político apropriado, pode-se dizer

que os três fluxos convergiram, gerando uma janela de oportunidade, que pode ser aproveitada para a introdução de um tema na agenda pública do país. Essa janela de oportunidade pode ser explorada por um empreendedor político, aqui entendido como qualquer liderança, de dentro ou fora do governo, com conhecimento do tema e habilidade para negociar, capaz de liderar a condução do tema. Para o autor, o fluxo de problemas e o político são os maiores propulsores de circunstâncias favoráveis às mudanças na agenda governamental – as soluções podem ser buscadas depois, quando o problema já está bem estabelecido e o cenário político conspira a favor.

Figura 6.1: O modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon

Fonte: Capella (2006)

Aplicando de forma sintética esse modelo teórico para aquele período pós-judicialização, é possível vislumbrarmos as possibilidades de progresso do tema à época, com a entrada da pauta de regulação da publicidade de alimentos na agenda de governo. Seguindo a linha de pesquisa deste livro, darei ênfase ao terceiro fluxo, relativo ao contexto político do país, especialmente o papel dos grupos de interesse.

Em primeiro lugar, deve-se ter em conta o estágio de desenvolvimento do tema naquele período, tanto em nível internacional como no Brasil. O problema das doenças crônicas não transmissíveis, de maneira geral, e da obesidade, em particular, apenas começava a se estabelecer de fato, carecendo de visibilidade muito maior. A própria compreensão da alimentação como um fator de risco relevante ainda estava distante do senso comum, como já começava a ocorrer com o tabagismo, por exemplo. De fato, como vimos anteriormente, Hawkes (2004) mostrou que o alimento ainda não estava estabelecido como uma categoria especial sob a ótica da saúde pública.

As soluções, por sua vez, estavam longe de consolidadas e compartilhadas por grupos de especialistas, requerendo maior acúmulo. Se tomarmos como base a "Estratégia Global" da OMS de 2004, vemos que a preocupação com a alimentação saudável é seu foco, mas não havia uma diretriz clara a respeito da regulação da publicidade de alimentos. O estudo de Hawkes (2004) revelou que as regulações da publicidade de alimentos no mundo variavam muito, não havendo consenso na área. Isso ajuda a explicar as dificuldades encontradas pela Anvisa ao longo de todo o processo, inclusive no âmbito do Poder Judiciário. Tampouco existiam, à época da regulação da Anvisa, parâmetros definidos referentes às quantidades de nutrientes no alimento que o definiriam como potencialmente prejudicial à saúde. O depoimento de uma funcionária do Ministério da Saúde que acompanhou o desenvolvimento do assunto corrobora esse diagnóstico: "a sociedade não estava preparada para isso [regulação da publicidade] [...] as pessoas não entendiam isso como um poder de Estado, como uma proteção à saúde".

O principal obstáculo residia no fluxo político, ou seja, na mobilização política para que o problema fosse enfrentado. A análise de Kingdon destaca três elementos centrais: o humor nacional, mudanças no governo e os grupos de pressão. Não havia um clima social já desenvolvido para o avanço dessa pauta, como ocorreu, por exemplo, nesse mesmo período, com a regulação dos ambientes livres de fumo. Essa medida, iniciada no estado de São Paulo e paulatinamente estendida a praticamente todo o país (e que depois virou lei nacional), teve grande penetração social e ganhou adeptos em contingentes expressivos da população.

Em relação ao governo, a situação era crítica, pois essa pauta regulatória, embora levada adiante por uma agência governamen-

tal, a Anvisa, havia sido derrotada com a oposição de outras forças de dentro do governo, como a AGU. Além disso, a Anvisa acabara de ser enfraquecida e o apoio a essa agenda era minoritário no governo como um todo (a discussão ficava restrita a uma área periférica dentro do Ministério da Saúde, que era a CGAN). A mudança recente de governo, numa transição dentro do mesmo partido, de Lula para Dilma Rousseff, parecia reforçar esse cenário, do que dão conta as reestruturações realizadas na Anvisa já a partir do governo Dilma.

Por fim, desenvolvo agora, ainda no âmbito do fluxo político, um aspecto crucial a explicar esse difícil cenário para o avanço do tema: a debilidade dos grupos sociais que defendiam essa causa na sociedade e o enorme poder econômico dos grupos contrários à regulação, que é o outro lado dessa moeda.

As forças sociais que defendiam a questão, para além de sua organização incipiente, pareciam não ser ainda expressivas o bastante, não ter o enraizamento social necessário para mobilizar a sociedade em torno do assunto. Cientes da fragilidade da situação, esses grupos começaram a se movimentar no sentido de criar um núcleo unificado para discutir o tema com a sociedade e pressionar o governo. Ainda em dezembro de 2010, logo após a judicialização, foi lançada a Frente pela Regulação da Publicidade de Alimentos, reunindo 58 entidades da sociedade civil favoráveis a maiores restrições à publicidade de certos alimentos. Seus objetivos principais eram produzir conhecimento, sensibilizar a sociedade sobre o tema e, eventualmente, articular alguma ação política mais concreta.

A despeito da mobilização inicial por meio dessa Frente, o fato é que não havia, ainda, naquele período, grandes representações organizadas na sociedade com peso suficiente para pautar o debate público e fazer o necessário enfrentamento ao setor privado. Na realidade, este ponto e o anterior estão estreitamente relacionados, pois um fator ajuda a determinar o outro. A debilidade dos grupos sociais é causa e consequência da dimensão do tema na sociedade.

O outro lado, por sua vez, como vimos ao longo do livro, era muito mais organizado e poderoso. Evidentemente, para cada articulação realizada pelos grupos de interesse público, uma resposta seria esperada. Antes mesmo do lançamento da Frente pela Regulação pelos grupos da sociedade civil, o empresariado se mobilizou e criou, ainda no início de

2010, o Instituto Palavra Aberta, formado pelas principais entidades ligadas à publicidade no país, como Abert, ANER e ABAP. Tendo como objetivo declarado a defesa da liberdade de expressão e de informação, o Instituto logo debruçou-se sobre o tema da restrição à publicidade de alimentos, encomendando estudo de importante consultoria a respeito do assunto. A conclusão do trabalho apontava efeitos negativos gerados pelo excesso de regulação publicitária e, no caso da RDC n. 24, um foco equivocado. Sugere, ainda, entre outras coisas, um maior aproveitamento de estruturas regulatórias existentes, como o Conar (Instituto Palavra Aberta, 2011).

Um olhar mais amplo, que vá além dessas mobilizações iniciais, dá conta de descortinar a grande assimetria de poder existente entre os grupos empresariais e os grupos de interesse público e de apontar como isso impactava as perspectivas regulatórias naquele período inicial pós-judicialização da RDC n. 24/2010.

Se o avanço do tema estava interditado na Anvisa, a possível arena seguinte do embate político seria o Congresso Nacional. O Legislativo, porém, também já estava fortemente resguardado por um poderoso lobby, especialmente da indústria de comunicação. O deputado federal Milton Monti (PR-SP) presidia, no Congresso Nacional, a Frente Parlamentar Mista de Comunicação Social, que se opunha a quaisquer tentativas de restringir a publicidade, esteio da liberdade dos veículos de comunicação, sustentados financeiramente justamente pela indústria de publicidade. Isso significa que o uso da mídia para a defesa da causa da regulação da publicidade de alimentos tenderá, sempre, a enfrentar sérias dificuldades.

Um representante da indústria relatou-me que, em determinado momento do processo regulatório, a Rede Globo de Televisão iniciou uma campanha de crítica ostensiva ao ministro da Saúde, como forma de protesto à regulação proposta pela Anvisa. Apenas como referência, vale citar que, dentre os 30 maiores anunciantes na televisão brasileira no ano de 2010, havia importantes empresas do setor de alimentos, como Unilever, Ambev, Danone, Coca-Cola e Nestlé (Grupo de Mídia São Paulo, 2011).

A força do setor de comunicação poderia ser medida pelo número de leis aprovadas com caráter restritivo à publicidade de produtos. Se tomarmos como base 1988, ano da promulgação da Constituição Fe-

deral, veremos que, desde então, a única grande batalha perdida por essa indústria talvez tenha sido a do tabaco, que teve sua publicidade bastante restringida pelas leis n. 9.294/96, n. 10.167/00 e n. 12.546/11.

A Anvisa também regulou a publicidade de medicamentos, por meio da RDC n. 102, publicada em 2000, no segundo ano de funcionamento da agência. À primeira vista, poderia parecer, esta sim, uma iniciativa que tenha conseguido impor severas restrições ao setor privado, a despeito de seu posicionamento contrário. No entanto, de acordo com relato do Conar, o que houve, na verdade, foi um acordo do governo com a indústria farmacêutica, que aceitou as medidas impostas pela Anvisa. À época, o Conar já havia declarado a inconstitucionalidade da matéria (como voltaria a fazer nas outras regulações da Anvisa), mas a indústria parecia estar confortável com as medidas propostas pelo governo, não tendo aceitado as orientações daquele órgão de autorregulamentação publicitária.

A já citada lei de 1996, que regulamentou a publicidade dos produtos previstos na Constituição Federal, também restringiu a publicidade de bebidas alcoólicas. No entanto, as bebidas englobadas pela lei (apenas aquelas cujo teor alcoólico seja acima de 13 graus *Gay Lussac*) não atingem os maiores anunciantes do setor, como os produtores de cerveja. Uma exceção é a restrição da publicidade de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância, que ocorreu por meio de lei aprovada em 2006, embora só tenha sido regulamentada em 2015 (Brasil, 2015). Vê-se, assim, que se trata de uma indústria extremamente poderosa e que, por definição, sempre ganha como aliado, quando o governo busca regulá-la, o setor econômico que anuncia o produto alvo da regulação.

O peso da indústria de alimentos no país também era imenso e tendia a se fortalecer politicamente, tendo-se em vista alguns fatores conjunturais daquele período. Esta indústria gerava um décimo da riqueza do país e empregava mais de um milhão e meio de pessoas em 2010 (uma década depois, em 2020, esses dados permaneciam similares, segundo a ABIA). Assim, medidas governamentais que afetassem o setor teriam dimensão nacional e poderiam impactar relevante parte da cadeia produtiva do país. Esse quadro tornava-se ainda mais crítico naquela conjuntura, em que se avizinhavam a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, grandes vitrines do país para o mundo e eventos de particular importância para o governo. Isto porque esses eventos teriam como patrocinadores oficiais gigantes do setor de

alimentos - a Coca-Cola seria parceira comercial da FIFA na Copa do Mundo de 2014, enquanto o McDonald's e a Seara seriam patrocinadores oficiais do evento. Seria plausível supor, nesse cenário, que o próprio governo hesitasse em tomar medidas que penalizassem fortemente o setor e suscitassem grandes discórdias e enfrentamentos com esses grupos de interesse.

Essa ação preventiva do governo, pela qual os formuladores de políticas públicas antecipam possíveis reduções dos investimentos do empresariado e vetam políticas públicas que afetariam sobremaneira os grupos de interesse empresariais, foi denominada por Lindblom (1982) *retrospective punishment.* Essa ideia assemelha-se à importante noção de *nondecision-making*, empregada por Bachrach e Baratz (1962), para quem é importante estudar, quando tratamos de política, temas que nem chegam a entrar na agenda política, pois são barrados anteriormente pela influência de grupos defensores do *status quo*. Neste caso, também haveria um tipo de mecanismo pelo qual a pauta da agenda política ficaria restrita a *safe issues*, ou seja, pautas que não afrontassem a indústria diretamente.

Embora esteja fora do nosso escopo procurar pelos temas que não entram na pauta governamental, é interessante notar, pensando nas perspectivas de avanço do tema da regulação da publicidade, os possíveis sinais de funcionamento desse mecanismo. Mencionamos a diretriz do Ministério da Saúde no sentido de priorizar acordos voluntários com o setor privado para a diminuição de certos nutrientes na composição dos alimentos (começou com o sódio e, anos depois, foi a vez do açúcar), em vez de impor regulações compulsórias e mais duras à indústria. Essa postura de articulação e composição do ministério, também patente na atuação da Anvisa, pode ser lida como exemplo dos mecanismos acima mencionados.

Essa enorme disparidade de poder entre grupos enfraquecia a difusão da agenda regulatória da publicidade de alimentos na sociedade e dificultava as articulações políticas para seus defensores. O conflito latente também servia como termômetro e sinalizava ao governo a respeito do clima na sociedade e dos eventuais e enormes embaraços caso decidisse dar novos passos no sentido de reintroduzir o tema na agenda política.

A baixa visibilidade do tema na sociedade, a falta de consenso sobre as alternativas de políticas públicas e o frágil apoio político (reforçado pela grande assimetria de poder entre os grupos) compu-

nham, assim, o círculo de obstáculos para o avanço da regulação da publicidade de alimentos no Brasil naqueles primeiros anos pós-RDC n. 24/2010. Dada a magnitude dos desafios, não era difícil prever que a entrada do tema na agenda governamental era absolutamente improvável nos curto e médio prazos, o que de fato se verificou.

A despeito desse retrato um tanto quanto sombrio para os grupos defensores da causa da regulação da publicidade de alimentos, é importante matizar essa avaliação e apontar para os avanços que haviam sido realizados naquele período, vários como fruto do processo regulatório desencadeado pela Anvisa, e que permitiam vislumbrar novos capítulos desse embate político no futuro. Afinal, uma semente havia sido plantada, ou seja, o debate sobre o tema foi feito no país, de um modo ou de outro, e todos os Poderes da República foram mobilizados e estavam cada vez mais cônscios a respeito da questão.

A partir de uma perspectiva histórica, tanto a identificação da alimentação como um fator de risco relevante para as DCNT como a proposta de enfrentar esse problema por meio da regulação da publicidade, especialmente para crianças, eram questões incipientes no debate público dos anos 2000. Deve-se reconhecer, nesse sentido, que o processo de regulação da publicidade, liderado pela Anvisa e secundado pela militância da causa, foi bastante pioneiro e inovador, tendo introduzido o tema na agenda da saúde pública brasileira de forma inexorável.

No tocante à questão da alimentação, especialmente, houve considerável avanço, na avaliação do primeiro diretor-presidente da Anvisa, Gonzalo Vecina Neto, segundo o qual essa temática não era nem debatida à época de sua gestão, iniciada em 1999.

A evolução internacional do tema também era importante, pois impactava o debate no Brasil. Vimos que a "Estratégia Global" da OMS de 2004 ainda era evasiva no que dizia respeito ao impacto da publicidade de alimentos na dieta infantil e às possíveis medidas regulatórias para enfrentar o problema das DCNT. Em 2010, a OMS já se mostrou mais categórica, aprovando na Assembleia Mundial da Saúde documento que reconhecia explicitamente a publicidade de alimentos não saudáveis dirigida às crianças como fator conducente à obesidade. O mesmo documento recomendava aos Estados Partes a consideração de uma abordagem abrangente com vistas à redução do impacto da publicidade de alimentos. Deve-se ressaltar, no entanto, que a OMS não

determinava expressamente aos Estados a regulação da publicidade de alimentos, até porque muitos Estados eram contrários a essa medida, de modo que tal exigência dificilmente seria aprovada (OMS, 2010).

A Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), braço da OMS para as Américas, também se posicionou a respeito do tema durante o World Nutrition Rio 2012, maior congresso de nutrição em saúde pública do mundo, realizado em abril de 2012 no Rio de Janeiro. O documento divulgado apresentava uma visão um pouco mais contundente sobre a regulação da publicidade de alimentos, afirmando que as experiências latino-americanas de autorregulamentação haviam sido insuficientes na redução do risco à saúde das crianças. Apontava, ademais, que os compromissos firmados pelas indústrias, chamados de *pledges*, possuíam parâmetros muito variados, sendo necessária uma regulação estatal para uniformizar os procedimentos. O documento citava o Brasil como o país mais avançado na América Latina na regulação da publicidade de alimentos – a referência se dava por causa da RDC n. 24 aprovada pela Anvisa em 2010 (OPAS, 2012).

O tema vinha encontrando eco, portanto, nos principais fóruns multilaterais mundiais relacionados à saúde. No Brasil, os reflexos da evolução do debate internacional foram consubstanciados no "Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) no Brasil (2011- 2022)", do Ministério da Saúde, que previa, em seu eixo de promoção à saúde, o fortalecimento da regulamentação da publicidade de alimentos.

Os acordos do governo com a indústria para reduzir os teores de sódio nos alimentos, que se iniciaram em 2011, embora criticados por não serem mandatórios, também poderiam ser vistos como vitórias obtidas no bojo do processo de regulação da publicidade de alimentos, opinião compartilhada pela gerente-geral da extinta GPROP, da Anvisa. O empresariado, nessa interpretação, precisou fazer alguma concessão para não sofrer crescentes restrições em suas atividades. Em outras palavras, teve de "ceder os anéis para não perder os dedos".

Observa-se, assim, seguindo a abordagem de Kingdon, que houve progresso no reconhecimento da alimentação não adequada e não saudável como um problema de saúde pública, que a proposta de regular a publicidade de alimentos, especialmente para crianças, foi impulsionada, particularmente em fóruns internacionais, e que o sis-

tema político como um todo acabou se familiarizando com essa pauta. Executivo, Legislativo e Judiciário foram acionados para lidar com o assunto e é possível identificar, dentro de cada Poder, em maior ou menor grau, nichos de apoio à causa. Os grupos de interesse público que atuavam em prol da regulação da publicidade de alimentos tiveram uma enorme curva de aprendizado, tendo se fortalecido ao longo desse processo. Não à toa, já intensificavam suas articulações e mobilizações, preparando o terreno para iniciativas e embates futuros.

Num balanço geral, porém, o cenário naqueles primeiros anos após a judicialização da regulação da publicidade de alimentos da Anvisa, em 2010, era extremamente adverso e desafiador para os defensores dessa causa. Os legados daquele embate político demandariam, certamente, longos anos de lapidação para dar frutos, com a volta do tema à agenda governamental. Talvez o elemento central desse xadrez político estivesse relacionado a uma ampla reorganização das forças políticas e sociais favoráveis à regulação da publicidade de alimentos. Apenas o crescente robustecimento dos grupos sociais afetos ao tema, associado à expansão de seu núcleo de apoio, bem como uma rearticulação com grupos políticos inseridos na esfera estatal, poderiam gerar a capacidade necessária para o enfrentamento ao setor regulado e a projeção e difusão da pauta na sociedade.

Capítulo 7

Política, grupos de interesse e perspectivas para a regulação

Descortinar o jogo político e compreender as decisões de políticas públicas são tarefas importantes para a ciência política, enquanto disciplina acadêmica, e para a população, especialmente a sociedade civil organizada, interessada em monitorar e exercer o controle social do governo. Trata-se de empreitada árdua, mas crucial, se quisermos avançar no conhecimento científico e lutar por um Estado mais justo e efetivo, que busque o interesse público em detrimento de interesses privados.

Nesse contexto, é fundamental que a ciência política brasileira incorpore definitivamente o papel dos grupos de interesse em suas análises, integrando-os aos estudos sobre a burocracia, o Congresso, o presidente da República e o Judiciário. Seria possível, em tese, contar a história do processo decisório da regulação da publicidade de alimentos não saudáveis apenas mencionando a iniciativa da Anvisa e sua interlocução com outras instâncias decisórias do poder público, do Legislativo à AGU, do Ministério da Saúde aos tribunais.

Essa versão, no entanto, seria não apenas mais pobre do ponto de vista narrativo, mas, fundamentalmente, não fidedigna. Afinal, os grupos de interesse desempenharam papel central nos mecanismos de participação da Anvisa e, principalmente, no lobby e mobilização das outras arenas políticas. É primordial reafirmar que as instituições e atores políticos não agem no vácuo, estando inseridos numa complexa teia de relações com grupos da sociedade. De fato, em algumas áreas de políticas públicas, a imbricação entre grupos da sociedade e setores do Estado é tamanha que não faz sentido sequer pensar numa separação estanque entre governo, de um lado, e sociedade, do outro. Mais útil é analisar o jogo político em termos de redes e coalizões entre certos grupos de interesse e setores do Estado que se opõem a outros grupos sociais que atuam em articulação com outras frações da administração pública.

Trazer os grupos de interesse para o centro da análise, integrando política e economia, talvez seja a contribuição central do livro, inclusive do ponto de vista teórico. Como aprendi certa vez com o grande cientista político e meu professor, Gildo Marçal Brandão, estudar política sem levar em conta as forças econômicas remete à imagem do bêbado que busca se levantar do chão puxando o próprio cadarço.

Focalizar a ação política dos grupos de interesse nos permitiu identificar ao menos três aspectos dignos de destaque. O primeiro é o enorme poder dos grupos econômicos nos setores de alimentação e publicidade e sua capacidade de influenciar o governo e as políticas públicas. Reunindo capacidade técnica, recursos financeiros abundantes, ampla gama de pessoal e relação cultivada com atores-chave da burocracia e da política em Brasília, o setor regulado foi capaz de pôr em prática uma efetiva estratégia de lobby, acessando e pressionando todas as arenas políticas. A capacidade de articulação junto ao núcleo político mais alto do poder, acarretando mudanças na estrutura da Anvisa e no próprio padrão de relacionamento com o setor produtivo, e potencialmente impactando as medidas supervenientes da agência, foi a expressão máxima do poder do empresariado e de sua influência política.

O segundo ponto, que é o outro lado dessa moeda, refere-se à fraqueza relativa dos grupos de interesse público face ao setor regulado. A contrastante assimetria de poder pôde ser vista ao longo de todo o processo decisório da regulação da publicidade de alimentos da Anvisa, da qualificada e potente participação dos grupos empresariais na consulta pública da agência ao acesso irrestrito e privilegiado ao centro do poder em todas as arenas políticas.

As diferenças de poder importam em estratégias distintas de atuação. Os grupos de interesse econômico canalizaram seus esforços em atividades de lobby direto junto ao poder público – é interessante constatar que as empresas raramente atuam direta e publicamente, preferindo agir por meio de associações setoriais, seja para robustecer sua ação, seja para não atrelar seu nome ao lobby. Por sua vez, as entidades da sociedade civil, com menos acesso aos decisores-chave, acabaram fazendo uso de um leque mais amplo de estratégias, correspondente ao paradigma do *advocacy*, com o recurso mais assíduo à sensibilização para o tema, o que inclui a organização de palestras e seminários, a divulgação de pesquisas na área, a publicação de matérias em jornais e a elaboração de petições e abaixo-assinados públicos para pressionar os poderes constituídos.

Os contatos diretos dos grupos da sociedade civil organizada com o poder público tenderam a ser intermitentes, ocorrendo com maior probabilidade em espaços formais e institucionalizados, como a consulta pública na Anvisa ou o *amicus curiae* no Judiciário. Mesmo no Judiciário, aliás, onde a forma de atuação poderia, à primeira vista, ser mais uniforme, diferenças sensíveis estão presentes. O setor privado mantém, no mais das vezes, advogados para fazer um "corpo a corpo" permanente junto aos juízes, o que nem sempre ocorre com os grupos de interesse público. Foi notável, contudo, o fortalecimento dos grupos de interesse público, inclusive em sua capacidade de fazer lobby, ao longo do processo regulatório encetado pela Anvisa.

Para além deste caso, é possível perceber que organizações da sociedade civil de todas as áreas no Brasil compreenderam a necessidade e a importância de fortalecer o *advocacy* para ter condições menos desiguais de atuar em prol de políticas públicas de interesse coletivo. Não é por outra razão que diversas ONGs têm profissionalizado e ampliado suas áreas de *advocacy*, a ponto de ter representantes atuando permanentemente em Brasília.

Esses esforços, valorosos para o desejado equilíbrio político, encontram, no entanto, barreiras. Primeiramente, porque a diferença de recursos, especialmente financeiros, permanecerá sempre, conformando as distintas possibilidades de ação. Mesmo uma arrojada regulamentação do lobby, que garantisse maior equidade dos espaços de participação ou previsse apoio financeiro aos grupos menos favorecidos, não teria o condão de eliminar as assimetrias existentes. O fim do financiamento empresarial de campanhas políticas foi um importante passo para reduzir o caráter desigual da política. No entanto, como mostrei em meu livro sobre o jogo político no setor de planos de saúde, as redes de relações existentes entre frações das elites política e econômica podem ser importantes canais de influência, contornando as restrições impostas ao financiamento eleitoral (Baird, 2020). Mudanças institucionais são importantes e devem mirar o ideal de igualdade política. Serão, porém, sempre limitadas. Daí a necessidade de nossa incessante e criativa busca por novas e melhores formas de equilibrar o jogo político.

O último aspecto relativo aos grupos de interesse diz respeito aos limites do poder econômico. Embora os interesses empresariais sejam poderosos e possam muito, não podem tudo. A pluralidade de grupos da sociedade competindo por influência política e a diversidade de atores e arenas políticas, com representação variada e espaços institucionais abertos à participação social, garantem fendas pelas

quais os mais distintos interesses podem ser canalizados. Em geral, política não se faz na base do tudo ou nada. Assim, o empresariado, em sua relação com o governo, não simplesmente perde ou ganha, mas perde ou ganha mais ou menos. Na regulação da publicidade de alimentos, tanto o Ministério da Saúde como a poderosa Anvisa funcionaram como contraponto aos interesses empresariais. O setor regulado, a despeito das concessões obtidas, teve de ir à Justiça para barrar o processo, não tendo obtido um sucesso pleno em suas ações junto ao governo, o que significa que sua capacidade de influência foi limitada.

Se o empresariado não conseguiu impedir a Anvisa de levar adiante sua proposta, isso significa que a agência atuou com relativa independência. Em que pese a inconformidade da sociedade civil e de setores do governo favoráveis à regulação, que muitas vezes afirmam que o lobby da indústria junto ao governo emperrou o processo, o fato é que, até onde a Anvisa podia ir, que era a aprovação da medida, ela foi. Nesse sentido, a autonomia política da agência foi significativa.

Esse fato mostra a força da principal agência reguladora brasileira. A capacidade da Anvisa de propor e liderar pautas regulatórias, algumas polêmicas e conflituosas, a despeito de pressões diversas (do setor regulado e de outras instâncias governamentais), fica patente em depoimento de representante da indústria ao tratar do infrutífero lobby junto à pasta da Saúde: "o órgão maior não se manifesta e nem interfere, que é o Ministério da Saúde. Porque todos os ministros da Saúde anteriores tinham menos força política do que o presidente da Anvisa".

Essa autonomia burocrática, como chamei ao identificar processo semelhante na ANS, está ancorada num corpo técnico profissionalizado e estável e é fundamental para a defesa da saúde pública, no caso da Anvisa, e para o funcionamento geral do Estado no caso dos demais órgãos governamentais. Não à toa, o atual desmonte das políticas ambientais promovido pela gestão Bolsonaro tem como pressuposto a fragilização do corpo de servidores públicos estáveis de órgãos como o Ibama e o ICMBio. Em plena pandemia do coronavírus, algumas vozes se levantaram para questionar a autoridade e a autonomia da Anvisa no processo de aprovação das vacinas. É preciso estar atento e forte, pois uma burocracia autônoma e profissionalizada, e não ensimesmada e voltada a seus próprios interesses, pode não apenas garantir decisões tecnicamente embasadas, mas também servir de remédio

contra a captura corporativa ou a politização da alta direção. Qualquer reforma administrativa deve levar isso em consideração.

A recente e alvissareira lei das agências reguladoras, aprovada em 2019, reforçou a blindagem desses órgãos ao estabelecer critérios para as indicações às diretorias (Brasil, 2019a). Preocupou-se mais, no entanto, com a proteção de interferências políticas do que do setor regulado. A indicação de nomes com altos cargos no Executivo, no exercício parlamentar ou em postos de direção partidária foi proibida. Já a quarentena à qual estão submetidos os ex-diretores ao deixarem o cargo foi timidamente ampliada. E o presidente Bolsonaro também vetou o dispositivo que impedia a nomeação de dirigentes que tenham atuado na área a ser regulada 12 meses antes da indicação. A despeito do avanço, é ilusório crer que a autonomia das agências reguladoras será plena, até mesmo pelo fato de elas estarem inseridas, por meio das indicações aos cargos de direção, no jogo político do presidencialismo de coalizão. Estamos novamente diante dos limites do desenho institucional. Ou seja, por mais que criemos regras para proteger as agências de interferências políticas e econômicas, elas nunca serão implacáveis.

A pesquisa que deu base a este livro estendeu-se até 2012, apenas dois anos após a malfadada regulação aprovada pela Anvisa. Como mostrei no capítulo anterior, o cenário e as perspectivas naquele período não eram nada promissores, seja pelas frágeis bases do tema na sociedade, seja pela assimetria de poder entre os grupos que protagonizaram o embate político. Além disso, a Anvisa estava bastante debilitada no tocante à regulação de publicidade em geral e o Congresso Nacional, caminho natural para o tema, estava minado por fortes interesses empresariais.

Passada mais de uma década, pode-se dizer que o diagnóstico foi corroborado. Não se aprovou qualquer regulação de publicidade de alimentos no Brasil e as perspectivas de avanço da pauta seguem incertas, para dizer o mínimo. Por outro lado, muitos desenvolvimentos e construções ocorreram nesse relativamente longo período, contribuindo para o paulatino fortalecimento da pauta. Recorrendo novamente ao modelo de Kingdon (2003) sobre os fatores determinantes (fluxos do problema, da solução e da política) para que um tema entre na agenda governamental, é possível delinear melhor o cenário atual.

Certamente há, hoje, maior acúmulo científico e visibilidade a respeito do grave problema das doenças crônicas não transmissíveis e da obesidade, especialmente a infantil. Conforme se previa, as DCNT já são responsáveis por mais de 70% das mortes no Brasil e no mundo (Malta et al., 2017). O problema da obesidade é igualmente grave, tendo atingido níveis epidêmicos, com a maior parte da população mundial vivendo em países onde é mais frequente a morte por sobrepeso e obesidade do que desnutrição – não à toa, a OMS vem conclamando os países não a reduzir, mas pelo menos a frear o crescimento dos índices de obesidade (OMS, 2018). No Brasil, mais de 60% da população adulta tem excesso de peso e mais de 25% está obesa (Brasil, 2020b). Entre crianças, a situação também preocupa. Uma a cada três crianças entre 5 e 9 anos apresenta excesso de peso, enquanto a obesidade infantil ul-trapassa 14%. (Brasil, 2010c).

Embora as DCNT em geral e a obesidade em particular sejam doenças multifatoriais, está cada vez mais estabelecida e consolidada sua conexão com a alimentação, especialmente com aquilo que se convencionou chamar de "alimentos ultraprocessados", termo que ganhou destaque a partir de 2009 com uma nova classificação de alimentos proposta pelo pesquisador e professor Carlos Monteiro e pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (Nupens) da USP. Importante contribuição para o debate científico mundial, a classificação NOVA, como é chamada, supera a categorização por nutrientes, como proteínas, carboidratos e vitaminas, e foca a análise no grau de processamento dos alimentos.

Adotada pelo Guia Alimentar para a População Brasileira, publicado pelo Ministério da Saúde em 2014, a NOVA estipula 4 grupos de alimentos: 1) *in natura* ou minimamente processados; 2) ingredientes culinários processados; 3) alimentos processados; 4) alimentos ultraprocessados. O último grupo, composto por produtos como bolachas, sorvetes, chocolates e refrigerantes, é caracterizado por formulações industriais de substâncias derivadas de alimentos, mais corantes, aromatizantes, emulsificantes e outros aditivos cosméticos. Nos termos do Guia, são produtos com "um número elevado de ingredientes (frequentemente cinco ou mais) e, sobretudo, a presença de ingredientes com nomes pouco familiares e não usados em preparações culinárias..." (Brasil, 2014b, p. 40). Trata-se, enfim, do que muitos chamam, importando o termo do inglês, de *junk food.*

Monteiro (2009, p. 730) alertava que "dietas que incluem uma grande quantidade de alimentos ultraprocessados são intrinsecamente desbalanceadas do ponto de vista nutricional e intrinsicamente prejudiciais à saúde" (tradução nossa). Ainda segundo o autor, as grandes empresas multinacionais focam suas estratégias de marketing justamente nos produtos ultraprocessados. Artigo publicado na prestigiosa revista científica *The Lancet* elevou definitivamente o problema a outro patamar, ao afirmar que o aumento simultâneo da obesidade em quase todos os países parece ser guiado por mudanças nos sistemas alimentares, que estão produzindo alimentos mais processados e baratos sob a égide de uma publicidade eficaz, como nunca se viu antes (Swinburn et al., 2011).

A classificação científica pelo grau de processamento dos alimentos teve, assim, enorme impacto, conforme atesta Gonzalo Vecina Neto, primeiro diretor-presidente da Anvisa, segundo o qual "essa mudança da concepção de alimento, do alimento que não faz mal para o alimento que, independente de quantidade e qualidade, faz mal, essa foi uma ruptura". Isto porque, a partir de então, a indústria de ultraprocessados foi diretamente associada à epidemia de obesidade vigente, bem como ao desenvolvimento de outras doenças crônicas.

Esse novo enfoque abriu caminho para o avanço de um conceito relativamente novo, que são os chamados determinantes comerciais da saúde, que se referem a "estratégias e abordagens utilizadas pelo setor privado para promover produtos e escolhas que são prejudiciais à saúde" (Kickbush et al., 2016). Sob o prisma desse conceito, desloca-se o foco da abordagem do indivíduo para o contexto social e, principalmente, move-se para o primeiro plano o papel da influência corporativa das indústrias de produtos não saudáveis, que chegam a ser denominadas "vetores de doenças".

Relatório recente da Organização Pan-americana da Saúde (OPAS) afirma que as indústrias de álcool, tabaco e alimentos ultraprocessados, chamadas de *Big Alcohol, Big Tobacco e Big Food* por seu enorme poder e capacidade de influência, recorrem a uma série de práticas para impedir o avanço de políticas públicas e regulações para proteger a saúde, como lobby, doações de campanhas, uso da porta giratória (quando um funcionário do governo vai trabalhar no setor privado e vice-versa), estratégias de autorregulamentação, financiamento de pesquisas e eventos científicos e iniciativas de responsabilidade social (OPAS, 2020). Várias

dessas estratégias puderam ser identificadas neste livro – não à toa, esta pesquisa consta como referência no relatório da OPAS.

Essa discussão na saúde ganha ainda mais amplitude quando conectada à temática ambiental, cerne das preocupações da atual geração. Relatório da Comissão de Obesidade da *The Lancet* publicado em 2019 traz o conceito de sindemia global para caracterizar a ocorrência simultânea das pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, que representaria o desafio supremo para os humanos, o meio ambiente e o planeta. Decorrentes, dentre outros fatores, do sistema agroalimentar global, essas pandemias não estão sendo enfrentadas adequadamente, de acordo com o estudo, pela relutância dos tomadores de decisão, pela poderosa oposição de interesses comerciais e pela insuficiente pressão por mudança por parte da população e da sociedade civil (Swinburn et al., 2019).

Como se vê, o problema das DCNT e da obesidade, associado à questão da alimentação, particularmente os alimentos ultraprocessados, vem ganhando enorme notoriedade, o que não só pressiona sociedades e governos a agirem, como a apresentarem soluções, que é o segundo fluxo do Kingdon. Se, como vimos, em 2004 a OMS ainda se mostrava tímida em suas recomendações referentes à regulação da publicidade de alimentos, documentos posteriores do organismo internacional foram mais explícitos em defender a adoção de medidas regulatórias para coibir a publicidade, especialmente aquela dirigida às crianças (OMS, 2016).

Na esteira dessas recomendações e do avanço dos problemas de saúde, diversos países passaram a tomar medidas para enfrentar o problema, especialmente por meio da restrição à publicidade de alimentos ultraprocessados. Nas Américas, Argentina, Bolívia, Chile e Peru possuem regulações desse tipo. O caso chileno é emblemático, pois além de ter estipulado alertas nas peças publicitárias para certos tipos de alimentos, como os demais países mencionados (e como foi tentado no Brasil pela Anvisa), posteriormente, em 2017, também proibiu a publicidade dirigida a menores de 14 anos na televisão (Ferraz, 2020). Enquanto termino de escrever o livro, o governo do Reino Unido anunciou que vai implementar medida semelhante, proibindo a veiculação de peças publicitárias de alimentos ultraprocessados na televisão antes das 21 horas e online a partir de 2022.

Essas experiências internacionais reforçam o leque de opções regulatórias possíveis e fortalecem o movimento regulatório ao redor do mundo. Seja como for, a política, terceiro fluxo de Kingdon, permanece como o maior entrave para o avanço do tema. Ainda não há apoio governamental suficiente para essas medidas, e os grupos de interesse empresariais ainda exercem influência desmedida nas políticas públicas na área de saúde.

Nesse contexto, grupos da sociedade civil buscam avançar a pauta "pelas beiradas", contornando o Congresso Nacional, como se tentou em 2014 por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), órgão deliberativo vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, que aprovou a Resolução n. 163, que considerava abusiva e, portanto, ilegal a publicidade e comunicação mercadológica dirigida à criança (Brasil, 2014c). Apesar de entidades de defesa dos direitos da criança considerarem que a resolução tem força normativa e vinculante, ela não é reconhecida nem cumprida pelo setor regulado.

O caminho pela Anvisa também segue interditado. O enfraquecimento regulatório da área de publicidade da agência no início da década passada tenderia a tornar difícil qualquer nova iniciativa. De fato, a Anvisa não retomou o tema desde 2010 e, recentemente, parece ter desistido de vez de qualquer ação. A regulação da publicidade de alimentos constou da Agenda Regulatória da Anvisa que vigeu entre 2017 e 2020 sob o Tema n. 4.10. Promoção Comercial e Publicidade de Alimentos. Na Atualização Anual 2019-2020, o processo foi arquivado sob a justificativa de que "não há pretensão de retomar o tema enquanto o mesmo permanecer judicializado" (Brasil, 2019b).

A alternativa para o avanço do tema, assim como era em 2010, é que o Ministério da Saúde lidere a discussão no âmbito do Congresso Nacional, o que certamente não ocorrerá no atual governo. E, caso chegue ao Legislativo, a disputa se dará em contexto extremamente adverso, pois sabemos que é no Congresso que o lobby do empresariado mostra-se mais forte. Nesse sentido, assim como há mais de 10 anos, quando a Anvisa iniciou a regulação da publicidade de alimentos, não há, hoje, condições políticas para que essa pauta entre na agenda governamental para valer. Somente o trabalho cotidiano e contínuo da sociedade civil, em articulação com novos e antigos parceiros no âmbito do Estado, criará as condições políticas necessárias para o avanço do tema no futuro.

Apesar das dificuldades vislumbradas, é importante olhar a questão a partir de uma perspectiva histórica mais ampla. O problema das doenças crônicas não transmissíveis é gravíssimo e se torna cada vez mais evidente, ainda mais durante a atual pandemia do coronavírus. Em realidade, trata-se do encontro de duas pandemias. Dados do Ministério da Saúde de 2020 revelam que 7 em cada 10 óbitos decorrentes de Covid-19 eram de pessoas com alguma doença crônica ou fator de risco prévios, como a obesidade (Brasil, 2020a). A despeito da persistente assimetria de poder entre a sociedade civil organizada e o setor regulado, houve enorme fortalecimento dos grupos de interesse público na última década, com a expansão e articulação de potentes redes em prol da saúde pública, especialmente para o enfrentamento das DCNT e da obesidade. Essa crescente força pode ser notada pela capacidade de projeção do tema no debate público. Nunca se discutiu tanto essa pauta, inclusive as propostas para solucionar o problema, como hoje em dia.

Para garantirmos um mundo mais saudável, e também sustentável, a questão da alimentação e dos sistemas alimentares, a maneira e o tipo de alimento que comemos e produzimos, é primordial. Assim como o tabaco esteve no centro do debate nas últimas décadas, o tema da alimentação e de sua regulação deverá dominar as discussões de saúde pública no Brasil e no mundo nos próximos anos e décadas. Não há mais como desviar o foco. Trata-se de uma pauta cuja hora chegou. Pode ser que a regulação da publicidade de alimentos não seja a política pública que avance mais rapidamente. A OMS, no entanto, recomenda uma série de outras abordagens regulatórias, conhecidas como *best buys*, para o desestímulo ao consumo de alimentos não saudáveis, como a tributação, a rotulagem frontal com advertências sobre nutrientes críticos e a restrição da comercialização em ambiente escolar. No Brasil, a própria Anvisa aprovou em 2020 a rotulagem nutricional frontal, que traz alertas em produtos com alto teor de açúcar, gordura e sódio, dando novo início a essa corrida regulatória. A experiência da trajetória de regulação do tabaco descortina os caminhos a serem trilhados, bem como as armas e os discursos do embate político na área de alimentação. A questão é saber quão rápido a sociedade civil organizada e seus aliados políticos conseguirão acelerar esse processo.

Referências

ABAP. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE. *Números oficiais da indústria da comunicação e seu impacto na economia brasileira.* 2008. Disponível em: http://www.abapnacional.com.br/images/publicacoes/abap_ ibge_web.pdf.

ABIA. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS. *Indústria da Alimentação – Principais Indicadores Econômicos.* 2010. Disponível em: https://abia.org.br/sobre-abia.

ABIA. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE ALIMENTOS. *Site oficial*, 2012. Disponível em: https://www.abia.org.br/.

ALVES, S. M. C. *Processo de participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa (2000-2006)*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde). Brasília: UNB, 2008.

BAIRD, Marcello Fragano. Gênese e constituição da Anvisa: o jogo político da política regulatória no Setor de Vigilância Sanitária. Paper apresentado no XXXV EnANPAD, Rio de Janeiro, 04-07/09/2011. *Anais...*, Rio de Janeiro, 2011.

BAIRD, Marcello Fragano. Redução de sódio em alimentos: uma análise dos acordos voluntários no Brasil. In: MARTINS, A. P. B. (org.). *Redução de sódio em alimentos*: uma análise dos acordos voluntários no Brasil. Brasileiro de Defesa do Consumidor. Cadernos IDEC. Série Alimentos. Volume 1. São Paulo, Idec, 2014a. Disponível em: http://www.idec.org.br/uploads/publicacoes/publicacoes/caderno-idec-sodio-alimentos.pdf.

BAIRD, Marcello Fragano. O processo decisório da RDC nº 24/2010 da Anvisa. In: MARTINS, A. P. B. (org.). *Publicidade de alimentos não saudáveis*: os entraves e as perspectivas de regulação no Brasil. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. Cadernos Idec. Série Alimentos. Volume 2. São Paulo: Idec, 2014b. Disponível em: https://idec.org.br/publicacao/publicidade-de-alimentos-nao-saudaveis-os-entraves-e-perspectivas-de-regulacao-no-brasil.

BAIRD, Marcello Fragano. *Saúde em Jogo: atores e disputas de poder na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.

BAIRD, M. F.; FERNANDES, I. Flying in clear skies: technical arguments influencing ANAC Regulations. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 2, p. 70-92, set. 2014.

BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. *Basic interests: the importance of groups in politics and in political science*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.

BECKER, Gary. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 3, p. 371-400, aug. 1983.

BONIS, D. *Os limites do desenho institucional: uma investigação empírica dos mecanismos da influência presidencial sobre as agências reguladoras independentes no Governo Federal brasileiro.* Tese de doutorado. Fundação Getulio Vargas (FGV) - SP, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF, 5 de out. 1988.

BRASIL. *Lei n. 8.078*, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm

BRASIL. *Lei Complementar n. 73*, de 10 de fevereiro de 1993. Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. Disponível em: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=177530&Titulo=Lei%20Orgânica%20da%20Advocacia-Geral%20da%20União.

BRASIL. *Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República. Brasília, 1995.

BRASIL. *Construção do marco legal dos entes reguladores*. Recomendação de 31 de maio de 1996 do Conselho de Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1996a.

BRASIL. *Lei n. 9.294*, de 15 de julho de 1996b. Dispõe sobre as restrições ao uso e à publicidade de produtos fumígeros, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4° do art. 220 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm.

BRASIL. *Agências executivas*. Cadernos Mare da reforma do Estado. Caderno n. 9. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997.

BRASIL. *Exposição de motivos n. 110/GM,* de 12 de dezembro de 1998. [Submete Medida Provisória que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 14 de jan. 1999a. p. 816-817.

BRASIL. *Lei n. 9.782,* de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, DF, 26 de jan. 1999b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9782.htm.

BRASIL. *Lei n. 9.868,* de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF, 10 de nov. 1999c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm

BRASIL. *Lei n. 9.882*., de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF, 10 de nov. 1999d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm.

BRASIL. *Lei n. 10.167*, de 3 de dezembro de 2000a. Altera dispositivos da Lei n. 9.294, de 15 de julho de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10167.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Resolução. RDC n. 102*, de 30 de novembro de 2000b. Dispõe sobre a publicidade de medicamentos.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Conselho Consultivo. *Regimento Interno do Conselho Consultivo*. Brasília, DF, 2000c. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/institucional/conselho/regimento.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Altera dispositivos das Leis n. 9.782,* de 26 de janeiro de 1999, que define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e *n. 6.437*, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas, e dá outras providências. Medida Provisória n. 2.190-34, de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2190-34.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 596*, de 08 de abril de 2004. Institui grupo técnico assessor para analisar a Estratégia Global. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Portaria n. 385*/2005a. Nomeia representantes para grupo de trabalho que discute proposta de regulação da publicidade de alimentos. Brasília, 2005a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *RDC n. 73*/2005b. Institui grupo de trabalho para discutir proposta de regulação da publicidade de alimentos. Brasília, 2005b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Consulta Pública n. 84*, de 16 de novembro de 2005c. Dispõe sobre o Regulamento Técnico sobre publicidades, mensagens publicitárias e promocionais e outras práticas cujo objeto seja a divulgação, promoção ou comercialização de medicamentos de produção nacional ou importados quaisquer que sejam as formas e os meios de sua veiculação, incluindo as transmitidas no decorrer da programação normal das emissoras de rádio e televisão. Brasília, 2005c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Consulta Pública n. 83*, de 16 de novembro de 2005d. Dispõe sobre o Regulamento Técnico sobre publicidade comercial de bebidas potáveis com teor alcoólico superior a treze graus Gay Lussac. Brasília, 2005d.

BRASIL. Ministério da Saúde. *A vigilância, o controle e a prevenção das doenças crônicas não transmissíveis*: DCNT no contexto do Sistema Único de Saúde brasileiro. Brasil. Ministério da Saúde – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2005e. Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/DCNT.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Relatório *A saúde pública e a regulamentação da publicidade de alimentos.* Brasília, DF, 2006a. Disponível em http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/regulamentaPublicidadeAlimentos.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Portaria n. 354*, de 11 de agosto de 2006. Aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa e dá outras providências. Brasília, DF, 21 de ago. 2006b. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=197327.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Consulta Pública n. 71*, de 10 de novembro de 2006. Dispõe sobre o Regulamento Técnico sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objeto seja a divulgação ou promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, quaisquer que sejam as formas e os meios de sua veiculação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de novembro de 2006c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução. *RDC n. 01*, de 11 de janeiro de 2007a. Prorroga em 80 dias o prazo da Consulta Pública n. 71. Brasília, 2007a.

BRASIL. *Decreto n. 6.117*, de 22 de maio de 2007b. Aprova a Política Nacional sobre o Álcool, dispõe sobre as medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6117.htm.

BRASIL, Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Gerência de Monitoramento e Fiscalização de Publicidade, Promoção e Informação de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária – GPROP. *Regulamentação da publicidade de alimentos no Brasil.* Disponível em http://www.anvisa.gov.br/publicidade/cp71_publicidade_alimentos.pdf.Brasília, 2007c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução. *RDC n. 96*, de 17 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a propaganda, publicidade, informação e outras práticas cujo objetivo seja a divulgação ou promoção comercial de medicamentos. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução da Diretoria Colegiada, *RDC n. 24*, de 15 de junho de 2010. Dispõe sobre a regulação da publicidade de alimentos. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de junho 2010a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Manifestações da Consulta Pública n. 71*, 2010b. Disponível em: http://www.anvisa.gov.br/publicidade/Contribuicoes_CP71_VersaFinal_RF.pdf.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009*. Antropometria e Estado Nutricional de Crianças, Adolescentes e Adultos no Brasil. Rio de Janeiro, 2010c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. *Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil (2011-2022).* Brasília, 2011. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cartilha_plano.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Portaria n. 422*, de 16 de março de 2012. Altera o Regimento Interno da Anvisa. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Portaria n. 107*, de 29 de janeiro de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para solicitação e concessão de audiências a particulares no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Brasília, 2014a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. edição, 1. reimpressão, 156p. - Brasília: Ministério da Saúde, 2014b. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). *Resolução n. 163*, de 13 de março de 2014. Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. Brasília, 2014c. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=4&data=04/04/2014

BRASIL. *Decreto n. 8.552*, de 03 de novembro de 2015. Regulamenta a Lei n. 11.265, de 3 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a comercialização de alimentos para lactentes e crianças de primeira infância e de produtos de puericultura correlatos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8552.htm

BRASIL. *Lei n. 13.848*. Brasília, 25 jun. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Agenda Regulatória Quadriênio 2017-2020*. Diário Oficial da União. Publica a Atualização Anual 2019-2020 da Lista de Temas da Agenda Regulatória da Anvisa 2017-2020. Diário Oficial da União, n. 234, 4 de dezembro de 2019b. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria/2017-2020/arquivos/3213json-file-1 e https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/agenda-regulatoria/2017-2020

BRASIL. Ministério da Saúde. Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública. *Boletim COE COVID-19,* n. 13. Brasília (DF), 2020a. Disponível em: https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/21/BE13---Boletim-do-COE.pdf

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Pesquisa Nacional de Saúde: 2019*: atenção primária à saúde e informações antropométricas: Brasil/IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101758.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Relatório de Gestão 2020*. Brasília: Anvisa, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/gestao/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2020.pdf

BRELÀZ, G. de. *Advocacy das organizações da sociedade civil*: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos. Dissertação (Mestrado). Fundação Getulio Vargas. São Paulo: FGV, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. "Agências e Agências". *Folha de São Paulo*, 13/08/2007. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1308200703.htm

CABRAL, Eugênia (2007) *Articulação de interesses do empresariado industrial no processo de produção da regulação ambiental*: convergências e divergências. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1° sem. 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARPENTER, D. P. Protection without capture. *American Political Science Review*, v. 98, n. 4, nov. 2004.

CARRIGAN, C.; COGLIANESE, C. The politics of regulation: from new institutionalism to new governance. *Annual Review of Political Science*, v. 14, p. 107-129, 2011.

CONAR. Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. 2014.

CORREA, P.; PEREIRA, C.; MUELLER, B.; MELO, M. Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of brazilian regulators". *Trends and Policy*, n. 3, The World Bank, 2006.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (orgs.) *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Versão eletrônica: Brasília, Seges-MP, 2002.

CRUZ, V. *Agências reguladoras: entre mudanças institucionais e legados políticos*. Tese (Doutorado). IUPERJ. Rio de Janeiro; IUPERJ, 2007.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1978.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.) *Direito regulatório: temas polêmicos*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FERRAZ, T. S. *Parecer jurídico a respeito da proposta de regulação da propaganda de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)*, 2006.

FERRAZ, Mariana de Araújo. Avaliação dos Projetos de Lei do Congresso Nacional sobre publicidade de alimentos e bebidas não saudáveis. In: MARTINS, A. P. B. (org.) *Publicidade de alimentos não saudáveis: os entraves e as perspectivas de regulação no Brasil*. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. *Cadernos Idec*. Série Alimentos. Volume 2. São Paulo: Idec, 2014.

FERRAZ, Mariana de Araújo. *O Papel do Estado na Prevenção da Obesidade Infantil: enfoque em medidas para desestimular o consumo de alimentos não saudáveis.* Tese (Doutorado). Faculdade de Direito. São Paulo: USP, 2020.

FRITSCHLER, A. L. *Smoking and politics: policymaking and the federal bureaucracy.* Meredith Corporation, New York, 1969.

FURLONG, S. R. Interest group influence on rule making. *Administration & Society*, v. 29, n. 3 jul. 1997, p. 325-347, 1997.

FURLONG, S. R.; KERWIN, C. M. Interest group participation in rule making: a decade of change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 3, 2005.

GBD 2017 Diet collaborators, and others. Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990-2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*, v. 393, n. 10.184, p. 1.958-1.972, 2019.

GERBER, Brian; TESKE, Paul. Regulatory Policymaking in the American States: A Review of Theories and Evidence. *Political Research Quarterly*, 53(4), 849–886, 2000.

GHEVENTER, A. *Autonomia versus controle* – origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia. Tese (Doutorado). IUPERJ. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

GILARDI, Fabrizio; JORDANA, Jacinct; LEVI-FAUR, David. Regulation in the age of globalization: the diffusion of regulatory agencies across Europe and Latin America. In: HODGE, G. A. (ed.), *Privatizations and Market Development*, chapter 7, Edward Elgar Publishing, 2006.

GODOI, G. C. *Como se regulam os reguladores?* Um olhar sobre o processo decisório legislativo de constituição de três agências reguladoras brasileiras. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2005.

GOLDEN, M. M. Interest groups in the rule-making process: who participates? whose voices get heard? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 245-270, 1998.

GOMIDE, A. de Á. *A política das reformas institucionais no Brasil: a reestruturação do setor de transportes.* Tese (Doutorado). Fundação Getulio Vargas. São Paulo, FGV, 2011.

GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. *Mídia Dados Brasil 2011*. Disponível em: http://midiadados.digitalpages.com.br/home.aspx?edicao=3.

HAWKES, C. *Marketing food to children*: the global regulatory environment. Geneva: World Health Organization, 2004.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.). *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978.

INSTITUTO ALANA. 2010. Disponível em: https://alana.org.br/

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. Ibope Monitor 2005x2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). 2010. Disponível em: http://www.idec.org.br/o-idec

INSTITUTO PALAVRA ABERTA. *Efeitos econômicos de restrições impostas à informação publicitária*. Estudo elaborado pela Tendências Consultoria Integrada. 2011. Disponível em: http://www.palavraaberta.org.br/docs/Estudo_Palavra_Aberta.pdf

KELLEHER, C. A; YACKEE, S. W. Who's whispering in your ear? The influence of third parties over state agency decisions. *Political Research Quarterly*, v. 59, n. 4, p. 629-643, dez. 2006.

KERWIN, C. M. *Normatização*: como entidades governamentais escrevem leis e fazem política. Rio de Janeiro: Nórdica, 1996.
KICKBUSCH I; ALLEN L; FRANZ C. The commercial determinants of health. *Lancet Glob Health*. 4(12): e895–e896, 2016.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York: Harper Collins, (2003 [1984]).

LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. The politics of government decision making: a theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 106, p. 1.089-1.127, 1991.

LEVINE, M.; FORRENCE, J. Regulatory capture, public interest, and the public agenda: toward a synthesis. *Journal of Law, Economics, and & Organization*, v. 6, p. 167-198, 1990.

LINDBLOM, Charles E. The Market as Prison. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2 (maio de 1982), p. 324-336, 1982.

MAJONE, G. Do estado positivo ao estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, jan./mar. 1999.

MALTA, D. C.; FRANÇA, E.; ABREU, D. M. X. Mortalidade por doenças não transmissíveis no Brasil, 1990 a 2015, segundo estimativas do estudo de Carga Global de Doenças. *Med J*, São Paulo, v. 135, n. 3, p. 213-221, 2017.

MANCUSO, W. P. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Humanitas: Edusp, 2007.

MARTINS, H. F. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO. M. R. (org.) *O Estado numa Era de Reformas*: os Anos FHC. Versão eletrônica: Brasília, Seges-MP, 2002.

MATTOS, P. T. L. *Regulação econômica e social e participação pública no Brasil*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica, Madri, 2004.

MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, p. 165-179, 1984.

MCKAY, A.; YACKEE, S. W. Interest group competition on Federal Agency Rules. *American Politics Research*, v. 35, n. 3, p. 336-357, mai. 2007.

MELLO, D. R.; RAMALHO, P. I. S. Boas práticas regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. In: RAMALHO, P. I. S. (org.) *Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório*. 1. ed. Brasília: Anvisa, 2009.

MELO, M. A. B. C. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.) *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Versão eletrônica: Brasília, Seges-MP, 2002.

MOE, T. M. *Interests, institutions, and positive theory: the politics of the NLRB.* Studies of American Political Development. New Haven: Yale University Press, 1987a.

MOE, T. M. An assessment of the positive theory of 'Congressional Dominance'. *Legislative Studies Quarterly*, v. 12, n. 4, p. 475-520, nov. 1987b.

MONTEIRO, C. Diets that include a lot of ultra-processed foods are intrinsically nutritionally unbalanced and intrinsically harmful to health. *Public Health Nutrition*: v. 12, n. 5, p. 729-731, 2009.

MONTEIRO, R.; COUTINHO, J.; RECINE, E. *Monitoração de propaganda de alimentos visando à prática da alimentação saudável*. Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição Brasília: UnB, 2008.

MORAN, Michael. Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, v. 32, n. 2, Cambridge University Press, p. 391–413, 2002.

NASCIMENTO, P. *A influência da televisão nos hábitos alimentares de crianças e adolescentes.* Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2007.

NAUGHTON, K.; SCHMID, C.; YACKEE, S. W.; ZHAN, X. (2009) Understanding commenter influence during agency rule development. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 28, n. 2, p. 258-277, 2009.

NELSON, D.; YACKEE, S. W. Lobbying coalitions and government policy change: an analysis of Federal Agency Rulemaking. *The Journal of Politics*, v. 74, n. 1, p. 1-15, jan. 2011.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

NUNES, E. O quarto poder – gênese, contexto perspectivas e controle das agências reguladoras. Paper do II SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS. *Anais*..., Instituto Hélio Beltrão, Brasília, 25 de setembro de 2001.

NUNES, E.; NOGUEIRA, A.; COSTA, C.; ANDRADE, H.; RIBEIRO, L. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil*: inovação institucional e continuidade no sistema político-institucional. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

OLIVA, R. *Accountabilty parlamentar no presidencialismo brasileiro*: decifrando o caso das agências reguladoras. Tese (Doutorado). Fundação Getulio Vargas. São Paulo: FGV, 2006.

OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Estratégia global para alimentação saudável, atividade física e sa*úde. 2004. 57ª Assembleia Mundial de Saúde - WHA57. De 17 a 22 de maio de 2004. Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/9241592222

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Preventing chronic diseases*: a vital investment. WHO global report. 2005. Disponível em: https://apps.who.int/iris/ bitstream/handle/10665/43314/9241563001_eng.pdf?sequence=1

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Marketing de alimentos e bebidas não alcoólicas para crianças.* 2010. 63ª Assembleia Mundial de Saúde – WHA63. De 14 a 21 de maio de 2010. Disponível em: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_R14-en.pdf e http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44416/9789241500210_eng.pdf?sequence=1

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Report of the Commission on Ending Childhood Obesity. Geneva: World Health Organization*, 2016. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/204176/9789241510066_eng.pdf?sequence=1

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Fact-sheet: Obesity and overweigh. 16 de fevereiro de 2018. Disponível em: http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight

OPAS. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Recommendations from a pan american health organization expert consultation on the marketing of food and non-alcoholic beverages to children in the Americas.* 2012. World Nutrition Rio 2012, 29 de abril de 2012.

OPAS. ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Marco de Referência sobre a Dimensão Comercial dos Determinantes Sociais da Saúde na Agenda de Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis. Brasília, 2020. Disponível em: https://iris.paho.org/handle/10665.2/52975

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *RAP - Revista de Administração Pública*, v. 40, v. 4, p. 523-543, 2006.

PAVÃO, N. de C. *Instituições, credibilidade e governança regulatória no Brasil*: um estudo de caso do desenho da regulação nos setores de telecomunicações e eletricidade. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2008.

PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211-240, 1976.

PIOVESAN, M. F. *A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.* Dissertação (Mestrado). Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2002.

PÓ, M. V. *A Accountability no modelo regulatório brasileiro*: gênese e indefinições (os casos da Anatel e ANS). Dissertação (Mestrado). Fundação Getulio Vargas. São Paulo: FGV, 2004.

PÓ, M. V. *O jogo regulatório brasileiro*: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências. Tese (Doutorado). Fundação Getulio Vargas. São Paulo: FGV, 2009.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Rev. Adm. Pública*, v. 40, n. 4, jul./ago. 2006.

RAMALHO, P. I. S. *A gramática política das agências reguladoras*: comparação entre Brasil e EUA. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2007.

RINFRET, S. R. Frames of influence: U.S. environmental rulemaking case studies. *Review of Policy Research,* v. 28, n. 3, 2011.

SALGADO, L. H. *Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional.* Texto para Discussão, 941. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

SANTOS, M. L.; BAIRD, Marcello Fragano. O Parlamento sob influência: transformações no Legislativo e na representação de interesses organizados (1983/2016). In: PERLIN, Giovana; SANTOS, M. L (organizadores). *Presidencialismo de coalizão em movimento.* Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

SANTOS, M. L.; MANCUSO, Wagner; BAIRD, Marcello; RESENDE, Ciro. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência.* Texto para Discussão 2334. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, setembro de 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2334mmmmm.pdf

SANTOS, M. L. *O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife: UFPE, 2011.

SCHEFFER et al. *Revolving door and conflicts of interest in heatl regulatory agencies in Brazil.* BMJ Global Health. 5:e002325, 2020.

SCHLOZMAN, K. L.; TIERNEY, J. T. *Organized interests and American democracy.* Nova York: Harper & Row, Publishers, 1986.

SCHMITTER, Philippe C. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford University Press, 1971.

SILVA, M. B. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 4, jul./ago. 2012.

SILVA, M. B. *O desenho institucional em prática: uma análise da independência das agências regulatórias brasileiras (1997-2009)*. V Prêmio SEAE de Monografias em Defesa da Concorrência e Regulação Econômica. 1 ed. Brasília: SEAE/Ministério da Fazenda, 2011a.

SILVA, R. B. *Órgãos reguladores autônomos e política de nomeações: o caso do Conselho Administrativo de Defesa Econômica.* Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2011b.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SCOKPOL, T. *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, 1985.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Delação premiada de Delcídio do Amaral.* Brasília: [s.n.], 2016.

STIGLER, G. The theory of economic regulation. In: *The citizen and the state*: essays on regulation. Chicago: University of Chicago Press, p. 114-144., 1975.

SWINBURN, B. A., et al. The Global Obesity Pandemic: Shaped by Global Drivers and Local Environments. *The Lancet*, v. 378, p. 804-814, 2011.

SWINBURN, Boyd. et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. *The Lancet*. Volume 393, Issue 10173, p. 791-846, Feb 23, 2019.

TAGLIALEGNA, G. H. F.; CARVALHO, P. A. F. de Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, v. 43, n. 169, p. 161-188, jan./mar. 2006.

VOGEL, S. K. *Freer markets, more rules: regulatory reform in advanced industrial countries*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

WEST, W. F. Formal procedures, informal processes, accountability, and responsiveness in bureaucratic policy making: an institutional policy analysis. *Public Administration Review*, 2004, v. 64, n. 1, jan./fev. 2004.

WILSON, J. *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Basic Books. New York: Harper Collins Publishers, 1989.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração. *Revista do Serviço Público - RSP*, v. 56, n. 3, p. 349-366, 2005.

YACKEE, S. W. Sweet-talking the fourth branch: the influence of interest group comments on federal agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, p. 103-124, 2005.

YACKEE, S. W. The politics of ex parte lobbying: pre-proposal agenda building and blocking during agency rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, v. 14, nov. 2011.

YACKEE, J. W.; YACKEE, S. W. A bias towards business? Assessing interest group influence on the U.S. bureaucracy. *The Journal of Politics*, v. 68, n. 1, p. 128-139, fev. 2006.

Governos ao redor do mundo regulam o direito das empresas fazerem propagandas de seus produtos. Em 1996, o Brasil proibiu campanhas publicitárias de cigarros e regulou fortemente a de bebidas alcoólicas. A defesa da saúde pública falou mais alto que a liberdade de expressão. Os interesses das empresas, das agências de propaganda e dos meios de comunicação foram diretamente afetados. O precedente abriu a possibilidade de que as restrições fossem estendidas a outros setores, como a alimentação infantil. A história deste movimento, conhecida apenas pelos que nela se envolveram diretamente, é retratada com maestria por Marcello Fragano Baird.
Quem quer que se interesse por saber como os 'interesses' se organizam, investem recursos e mobilizam argumentos para defender seus pontos de vista e influenciar as decisões dos governos, não pode deixar de ler este livro que tem tudo para se tornar uma obra de referência. Eu realmente sou fã deste trabalho. Pessoalmente, não conheço trabalho mais esclarecedor sobre as entranhas de como decisões do tipo são tomadas.

Fernando Limongi
Professor do Departamento de Ciência Política da USP
e da Escola de Economia de São Paulo da FGV

Indústria, mídias, cultura e regulação se interpenetram neste espaço estratégico para as políticas de saúde pública.

José Gomes Temporão
Ex-ministro da Saúde (2007-2010)

Partindo da ciência política, Marcello faz importantes contribuições também ao campo da nutrição e da saúde pública ao desvendar como atuam as grandes corporações produtoras de alimentos no sentido de produzir doença e não saúde.

Carlos Monteiro
Professor do Departamento de Nutrição
da Faculdade de Saúde Pública da USP

ISBN 9786589992035
9 786589 992035